

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
ÉTATS PROVINCIAUX DE L'ANCIENNE FRANCE
ET LA
QUESTION DES ÉTATS PROVINCIAUX
AUX XVII^e ET XVIII^e SIÈCLES

L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE
DU BERRI
SOUS LOUIS XVI

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 23 Janvier 1909, à 3 heures

PAR

LUCIEN LACHAZE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

Président : M. CHÉNON.

Suffragants : { MM. PLANIOL } professeurs
MEYNIAL }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
ÉTATS PROVINCIAUX DE L'ANCIENNE FRANCE
ET LA
QUESTION DES ÉTATS PROVINCIAUX
AUX XVII^e ET XVIII^e SIÈCLES

L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE
DU BERRI
SOUS LOUIS XVI

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 23 Janvier 1909, à 3 heures

PAR

LUCIEN LACHAZE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

Président : M. CHÉNON.

Suffragants : { MM. PLANIOL } professeurs
 MEYNIAL }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026.

PREFACE

Dès le commencement du xviii^e siècle, l'arbitraire et le despotisme, érigés par la monarchie absolue en système de gouvernement, avaient été dénoncés, dans l'entourage même des rois, comme la cause essentielle du délabrement matériel et moral dans lequel se trouvait alors la France.

Les esprits les plus éclairés et les moins subversifs avaient reconnu et proclamé la nécessité d'une réforme administrative qui, restituant aux provinces leurs anciennes libertés, les aurait arrachées à la tutelle asservissante et ruineuse des intendants, aux injustices et aux exactions des agents du fisc.

Mais, les années passèrent, aggravant la crise, fortifiant et exaspérant les revendications du peuple, sans que la Royauté daignât seulement condescendre à écouter le langage de la raison : Louis XIV, qui ne voulait ni abandonner ni affaiblir ce qu'il croyait être la vraie tradition de la monarchie, avait dit de Fénelon, promoteur en quelque

sorte des idées réformatrices du temps, qu'il était « le plus bel esprit et le plus chimérique de son Royaume » ; Louis XV qui, devant l'évidence des faits, avait compris l'erreur de son aïeul et entrevu l'abîme où la tradition du *pouvoir absolu et sans limites* conduisait la monarchie, avait poussé plus loin le mépris des hommes et des choses : « Tout cela s'était-il écrié, avec l'insouciance et le cynisme de son caractère, durera bien autant que nous, « et après nous le déluge ! »

Lorsque Louis XVI, animé de meilleurs sentiments et mieux instruit des détails de l'administration, entreprit de ressaisir la confiance et de réveiller le zèle des provinces, il était trop tard. Une action énergique et persévérante, des mesures radicales et promptes seraient peut-être parvenues encore à régler la marche et à conjurer les violences d'une révolution dès lors inévitable ; l'action timide et inconstante, les concessions minimales et précaires d'un monarque soumis tour à tour aux influences les plus contraires, étaient incapables de modifier d'une manière sensible le cours des événements.

Et cependant, quel progrès pour l'époque que cette réforme administrative opérée, en 1778, sur la proposition et la vive insistance de Necker ! Expérimentée dans la généralité de Bourges et successivement appliquée à plusieurs autres provinces, elle avait si bien répondu au vœu de la nation qu'à la chute du ministre, la Royauté fut

obligée, dans une certaine mesure, de la respecter et de la subir. Les assemblées de création récente, qui n'avaient pas eu le temps de s'affirmer, purent être sacrifiées au détrac-teurs de l'Institution, tous partisans intéressés du pouvoir absolu ; celles du Berri et de la Haute-Guyenne dont l'utilité, officiellement reconnue et justifiée déjà par des résultats importants, n'était plus contestable, durent être conservées pour le principe. Privées des pouvoirs qui leur étaient indispensables et réduites le plus souvent à un rôle spéculatif, ces deux Assemblées n'en réussirent pas moins à démontrer, par l'activité, les aptitudes et les capacités dont elles firent preuve, qu'elles auraient été, dans des conditions meilleures, un agent de réforme expédient et sûr. On sait d'ailleurs qu'un peu plus tard, leurs adversaires les plus notoires, ceux qui avaient tout tenté pour les discréditer et les détruire, furent contraints eux-mêmes de leur rendre hommage et de les citer comme exemples, lorsque, traqués par le courant impétueux de l'opinion et pressés par les circonstances, ils durent, à leur tour, préconiser l'adoption et l'extension à toutes les provinces d'un système d'administration dérivé du même principe. « Le succès obtenu par les Assemblées du Berri et de la Haute-Guyenne, écrivit M. de Calonne, dans le rapport qu'il présenta à l'Assemblée des notables de 1787, ont excité dans les autres provinces le désir de participer aux mêmes avantages. »

C'est à la première, à celle qui eut l'existence la plus longue et la mieux remplie, que nous consacrerons notre étude. Il nous a paru que ses actes, ses délibérations, les idées générales dont elle s'inspira, étaient susceptibles d'éclairer d'un jour très vif l'histoire des efforts tentés, au cours du xviii^e siècle, pour supprimer les abus et prévenir la Révolution.

Obligé, pour l'intelligence de notre sujet, de rechercher de quelle manière, dans quel esprit et dans quel but la monarchie absolue fut amenée à réorganiser l'administration des provinces, nous retracerons d'abord, dans un bref historique de la question des Assemblées provinciales, les principales phases de l'évolution qui aboutit à la tentative de Necker. La formation des Etats provinciaux du Moyen-Age, leur constitution et les vicissitudes auxquelles ils furent soumis, nous révéleront l'enchaînement des idées et des faits dont procèdent les tendances réformatrices et les revendications de la fin de l'ancien régime.

Puis, ayant passé en revue les divers systèmes par lesquels se traduisirent ces tendances et ces revendications, nous verrons comment fut conçu celui de Necker et nous le suivrons dans son application spéciale, en reconstituant, session par session et attribution par attribution, l'œuvre de l'Assemblée provinciale du Berri. Les documents conservés par les archives de la ville de Bourges nous four-

niront les éléments de ce travail. Nous les analyserons et les interpréterons, en indiquant, au préalable, pour chaque matière traitée, l'état de choses existant en 1778 : cet exposé succinct des besoins et des vices de l'époque nous révélera le champ d'action assigné à l'administration provinciale et nous permettra de saisir plus aisément le caractère et la portée de ses travaux.

LES
ÉTATS PROVINCIAUX DE L'ANCIENNE FRANCE

ET LA
QUESTION DES ÉTATS PROVINCIAUX
AUX XVI^e ET XVII^e SIÈCLES

L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE
DU BERRI
SOUS LOUIS XVI

PREMIÈRE PARTIE

Les Etats provinciaux de l'ancienne France.

CHAPITRE PREMIER

FORMATION, DÉVELOPPEMENT ET PROSPÉRITÉ DES ETATS
PROVINCIAUX DU XIV^e SIÈCLE

A la fin du xiii^e siècle, le pouvoir royal avait besoin, pour poursuivre son œuvre d'unification nationale, de concours politiques et de subsides pécuniaires plus larges et plus étendus que ceux dont les principes du régime féodal lui permettaient de disposer. Isolé dans

son royaume, le monarque était obligé de résoudre les plus graves difficultés politiques sans le conseil et l'assistance de ses sujets; il était, par suite, dépourvu de l'autorité morale nécessaire à un chef d'Etat. D'autre part, le droit de lever l'impôt étant un attribut de la *haute justice* et, parfois, un privilège accordé aux villes, il ne pouvait l'exercer que sur le territoire dont il était resté le *seigneur justicier* et dans les villes qui n'avaient pas été *émancipées*.

La royauté était ainsi privée, non seulement des auxiliaires politiques, mais encore des ressources, qui lui étaient indispensables pour faire face aux grandes entreprises dont elle avait, de plus en plus, à assumer la charge. Il importait donc qu'elle remédiât à cet état de choses et le devoir de *conseil* et *d'aide*, que la féodalité imposait aux vassaux à l'égard de leur suzerain, lui en procurait le moyen.

Pour se faire rendre le devoir de *Conseil*, il lui suffisait de reconstituer l'ancienne *curia régis*, d'augmenter les attributions consultatives de cette assemblée et d'y faire entrer les représentants de toutes les autorités indépendantes avec lesquelles elle était forcée de compter. C'est ce qu'avait tenté Philippe le Hardi, lorsqu'il avait réuni la noblesse et le clergé en corps pour les faire délibérer sur les principales affaires de l'Etat; c'est ce que Philippe le Bel réalisa, en 1302, lorsque, voulant demander conseil et appui à la nation dans son différend avec la papauté, il adjoignit aux deux premiers ordres les représentants des villes, autrement dit, lorsqu'il créa les premiers Etats-Généraux.

Mais, en ce qui concernait l'*aide* pécuniaire, il était moins aisé de se la procurer. Si naturel, en effet, qu'il parût de demander à la nation le paiement des dépenses faites dans son intérêt, si logique qu'il parût de le lui demander sous la forme d'un impôt perçu, au moins, sur tout le territoire composant le domaine de la couronne, c'était cependant une mesure que la royauté ne pouvait prendre de sa propre autorité. Le droit de lever un impôt général, ne lui appartenant pas, il fallait qu'elle le sollicitât, il fallait qu'elle l'obtint des seigneurs laïques ou ecclésiastiques sur les biens desquels l'impôt allait être levé ; il fallait, pour la même raison, qu'elle l'obtint des villes franches qui, ayant acquis le privilège de fixer elles-mêmes leurs impôts, constituaient, en somme, un autre ordre de seigneuries.

A ce point de vue encore, l'organisation établie par Philippe le Bel constituait une innovation utile et précieuse. Les Etats-Généraux, réunissant dans une même assemblée les divers titulaires de droits fiscaux, étaient tout prêts à jouer ce rôle de pourvoyeur de fonds. On le leur attribua et nous savons que ce fut pour eux le point de départ de pouvoirs considérables.

Telles sont les causes qui déterminèrent la création des Etats-Généraux, telles sont aussi les causes qui déterminèrent la formation des Etats provinciaux et leur établissement comme institution générale.

Les Etats provinciaux peuvent être, quant à leur origine, divisés en deux catégories : les Etats qui existaient

déjà dans certaines provinces, lorsque celles-ci furent réunies au domaine de la couronne (1) et les Etats qui se constituèrent dans les provinces appartenant, parfois même depuis fort longtemps, à ce domaine. L'origine des premiers est facile à saisir. Il est vraisemblable en effet qu'il se produisit dans les petites souverainetés indépendantes, réunies plus tard à la couronne, le même concours de circonstances qui avait amené, en France, la convocation des Etats-Généraux. Les ducs ou comtes furent obligés de recourir à leurs vassaux pour obtenir des subsides, et la convocation de ces vassaux donna naissance à des assemblées administratives de composition et de rôle identiques à ceux des Etats-Généraux. Ces assemblées furent maintenues, lors de l'annexion, comme divers autres privilèges des pays annexés, et devinrent des Etats provinciaux du royaume.

Les Etats provinciaux qui se formèrent dans le domaine de la couronne ont, par contre, une origine beaucoup moins nette. Il semble bien toutefois qu'ils eurent pour précédents les assemblées solennelles tenues par les baillis et les sénéchaux (2) et qu'ils dérivèrent des transformations successives que subirent ces assemblées, dans leur composition et leurs attributions. L'habitude d'appeler les trois ordres à statuer sur les principaux objets de l'administration remonte d'ailleurs à une époque très ancienne.

(1) La Bourgogne et la Bretagne, par exemple. *Id.*, les pays annexés au cours du xvii^e siècle.

(2) M. Esmein, *Cours Élémentaire d'Histoire du Droit*, p. 599.

M. J. Paquet dans ses *Institutions provinciales communales, et corporations*, relate la tenue à Narbonne, en 1080, d'une assemblée dans laquelle les deux premiers ordres étaient représentés par leurs délégués respectifs et le Tiers-Etat par *l'innombrable multitude des habitants de la province*. L'objet de la délibération était l'établissement d'un nouvel impôt qui devait peser sur tout les citoyens en général et sur chacun en particulier : l'octroi à l'église de Saint-Pastour de la dîme du sel et du poisson. « La concession », dit M. Paquet, « fut faite par la volonté, le consentement et les vœux des seigneurs et citoyens de Narbonne ». D'autres preuves existent aussi de la participation des trois ordres réunis à l'administration des affaires publiques ; c'est en 1233, la convocation par le comte de Toulouse des évêques, des nobles et des bourgeois (1), puis, en 1254, la réunion à Beaucaire, sur l'ordre de Saint-Louis, des évêques, des nobles et de quelques-uns des *hommes des bonnes villes* ; enfin c'est, en 1271 et 1274, la convocation, par Philippe le Hardi, des *prélats*, des *barons*, et des *consuls* du Languedoc.

Ces assemblées qui avaient fonctionné, comme on le voit, à des intervalles irréguliers et parfois très éloignés, qui n'avaient ni personnel fixe, ni attributions précises, ni droits bien définis ; ces assemblées se régularisèrent et se précisèrent, lorsque la royauté fut contrainte de leur demander des subsides ou d'autres services du même

(1) Dom Vaissète, *Histoire du Languedoc*.

genre. Les besoins du trésor royal s'étant sans cesse accrus dans la première moitié du ^{xiv}^e siècle, elles reçurent une organisation et des attributions semblables à celles des Etats-Généraux ; elles furent composées de seigneurs laïques et ecclésiastiques et de représentants des villes émancipées, auxquels on dut demander l'autorisation de lever un impôt sur leurs territoires. Puis, l'invasion anglaise et les immenses désastres qu'elle entraîna achevèrent de tarir les ressources des rois de France. Alors, les Etats provinciaux, déjà très développés comme organe d'administration locale, devinrent, dans cette période critique, le principal rouage de l'administration générale du royaume. Plus faciles à convoquer que les Etats-Généraux, en temps de guerre surtout, ils s'imposèrent comme le seul trait d'union possible entre la Nation et le roi. « L'intérêt, le besoin, » dit M. Paquet, « qu'avaient les « habitants des villes et des campagnes, bourgeois, né-
« gociants, artisans et laboureurs, d'être protégés dans
« leurs personnes et dans leurs biens, fut à la fois la me-
« sure de leurs droits et de leurs devoirs ; les représen-
« tants des communes, les députés des villes et des cam-
« pagnes firent, par le sacrifice continu de sommes im-
« portantes, un service pécuniaire, comme les possesseurs
« de fiefs faisaient un service militaire (2). »

C'est ainsi qu'au cours du ^{xiv}^e siècle toutes les provinces

(1) V. Esmein, *C. E.*, p. 399.

(2) M. Paquet, *Inst. prov.*

eurent leurs Etats provinciaux et que, dans le sein de ces Etats, se révéla le premier sentiment de patriotisme national : les Etats du Poitou convoqués à Niort, en 1368, par le Prince de Galles, refusèrent de payer l'impôt et soulevèrent la province contre ses envahisseurs ; les Etats d'Auvergne stipulèrent, en 1374, la retraite des troupes anglaises ; les Etats du Quercy, du Rouergue, du Gévaudan, en 1375 et 1376 ; ceux de la Vienne, du Velay, du Vivarais, du Valentinois, du Limousin, en 1381, 1382, 1385 et 1399, assumèrent les plus lourdes charges pour la continuation des hostilités et la libération du territoire. Enfin, tout le monde connaît le dévouement exemplaire des Etats du Languedoc qui, dès 1359, après avoir voté « une levée de
 « 5000 hommes d'armes, chacun avec deux chevaux, de
 « mille sergents à cheval et de 4000 tant arbalétriers que
 « javesiers avaient décidé que homme ne femme du dit
 « pays ne porterait par ladicte an, si le roi » (Jean le Bon)
 « n'était avant délivré, or ou argent, ne perle ou vair de
 « gris, robes ne chaperons décoppés et que aucuns me-
 « nestrels juggleurs ne joueraient de leurs mestiers » (1).

A la faveur des services qu'ils avaient ainsi rendus, les Etats provinciaux furent investis, dans cette phase de leur existence, d'attributions de la plus haute importance. Pour s'en rendre compte, il suffit de se reporter à ce qui advint lorsque Louis XI exécuta le traité d'Arras, conclu, en

(1) Petite chronique de Saint-Denis, *Histoire du règne de Jean le Bon* dans « Chroniques de France depuis les Troïens jusqu'à la mort de Charles VII », publiées par Paulin, Paris, 1836-1844.

1482 avec Maximilien d'Autriche. Dans ce traité, avait été introduite la stipulation suivante : « Si fera le roi « bailler et dépescher lectres par les trois estats de son « royaume, au nom d'estats, lesquels promettront, et par « ordonnance du roi, s'obligeront d'entretenir ce dit traité « et tous les points et articles y contenus (1). » « Et bien » nous dit Comines qui rapporte cette clause, « ce fut aux « Etats provinciaux et non pas aux Etats-Généraux que « Louis XI demanda la ratification du traité d'Arras. » Quarante-sept assemblées furent tenues à ce sujet, et l'auteur les cite dans ses mémoires. Nous nous bornerons à relater que l'assemblée du Berri était du nombre.

Mais ces Etats provinciaux du xiv^e et du xv^e siècles, quelle était leur constitution exacte ? Quelles attributions, quels droits, quels pouvoirs avaient-ils ? C'est une question qui doit tout particulièrement nous intéresser, puisque c'est en considération des services qu'ils avaient rendus — et que rendaient encore ceux d'entre eux qui, comme nous le verrons, avaient été conservés — que les réformateurs du xvm^e siècle réclamèrent la reconstitution des Etats provinciaux. Malheureusement, il est à peu près impossible d'y répondre d'une façon précise, d'abord parce que la législation du temps ne semble pas avoir réglé rien de précis touchant la convocation des assemblées, le choix des députés et la tenue des Etats et, ensuite, parce que très peu de faits historiques nous ont été transmis sur cet objet.

(1) *Mémoires de Comines*, t. IV, p. 114, t. IV, p. 126-127.

Les rares documents qui existent permettent toutefois de se faire une idée des coutumes fort diverses, qui régissaient cette importante matière. Nous verrons successivement ce que ces documents nous apprennent concernant : 1° la convocation des Etats ; 2° leur composition, le mode de nomination de leurs membres et la question des procurations, des mandats ou pouvoirs et des indemnités ; 3° la présidence des Etats et le rôle des commissaires du roi ; 4° la tenue et le mode de délibération des Etats ; 5° leurs attributions politiques et administratives.

1° Convocation des Etats

La convocation appartenait, en principe, au Roi seul, comme l'atteste une ordonnance rendue par Louis XI, pour rappeler aux Etats de Bourgogne « que l'autorisation « à eux accordée de s'assembler toutes les fois qu'ils le « jugeraient convenable était temporaire et toujours révo- « cable ». « Et l'on ne pourra », dit l'Ordonnance, assem- « bler les trois Estats de nos dits pays se non par vertu « de nos lectres patentes (1). » Mais cette règle souffrit de nombreuses exceptions par le fait des circonstances critiques que traversa la France et, aussi, par le fait d'une tendance à l'autonomie que manifestèrent souvent les provinces. Ainsi, l'assemblée du Bas-Limousin dont, le document cité ci-après (2) rapporte la tenue, avait

(1) *Ordonnance des Rois de France*, t. XVIII, p. 247, v. art. 16.

(2) V. *infra*, p. 26.

été convoquée, non par le roi ou son représentant, mais par les seigneurs qui avaient décidé, de leur propre initiative, le siège du château d'Auberoche. De plus, les pays réunis à la couronne y étaient seuls soumis. Ceux qui correspondaient exactement à une division féodale dépendaient directement du seigneur féodal, duc ou comte, et c'était au seigneur qu'appartenait naturellement le droit de convoquer les Etats. Il en fut ainsi tant que la Royauté resta enserrée dans les dernières entraves du régime féodal.

**2° Composition des Etats. — Nomination des députés. —
Procuration. — Mandats ou pouvoirs. — Indemnités.**

A. — Composition des Etats.

Nous savons que les Etats étaient composés, comme l'indique leur nom, des trois états de la province : clergé, noblesse, tiers-état.

Examinons comment chacun de ces états était représenté aux assemblées provinciales, et quelle était à cet égard la situation particulière de chacun d'eux.

Le clergé venait en première ligne parce qu'il était, en raison de son ascendant spirituel et de son grand prestige moral, l'objet de marques spéciales de déférence. Il ne s'agissait là d'ailleurs que d'un simple droit de préséance, puisque c'était en sa qualité de propriétaire foncier et

comme représentant des sujets placés sous sa dépendance, que le clergé figurait dans les assemblées provinciales. Les hauts dignitaires de l'Eglise, dont les biens étaient considérables, étaient, en effet, seuls admis aux Etats, tandis que les simples curés, vicaires, etc, en étaient exclus.

La noblesse semble avoir eu aux Etats une représentation plus large (1). Dans certaines provinces, tout possesseur de fief était, de droit, membre de l'assemblée ; dans d'autres, certains seigneurs seulement avaient droit de séance : ceux qui avaient acquis, par la coutume, le droit personnel de la convocation ; dans d'autres enfin, une partie des députés siégeait en vertu de ses titres propres et l'autre était nommée directement par le roi, pour chaque session.

Etant donné que les membres du Clergé et de la Noblesse étaient censés représenter aux Etats les sujets roturiers placés sous leur dépendance, une grande partie de ce que l'on entend ordinairement par « Tiers-Etat », c'est-à-dire toute la population rurale « ou plat pays », comme on l'appelait alors, n'avait pas de représentation aux Assemblées. Le tiers n'était représenté que par la députation de quelques villes émancipées et élevées ainsi au niveau du clergé et de la noblesse (les « bonnes villes »).

(1) En Bretagne, par exemple, l'Assemblée était composée en grande majorité de gentilshommes.

B. — Mode de nomination des députés.

La noblesse était, d'après les documents, convoquée par lettres individuelles.

Il en était de même des dignitaires du clergé qui étaient, en quelque sorte, membres de droit ; mais, les lettres de convocation qui ont été conservées — et notamment « celle du roy Charles, par lesquelles messieurs du « Chapitre furent convoqués aux Trois-Etats à Li-moges » (1) — prouvent que les corps constitués du clergé étaient invités à se faire représenter par voie de délégation, c'est-à-dire à élire un ou plusieurs députés.

Pour ce qui est des bonnes villes, les lettres de convocation qui nous sont parvenues portent la suscription : « à « noz très chiers et bien amez les conseillers, bourgeois et « habitants de la ville de etc... (2). »

Il est ainsi suffisamment établi, qu'à l'encontre de ce qui se produisit plus tard pour les Pays d'Etats, le droit de représenter une ville à l'Assemblée n'était pas attaché aux fonctions des officiers municipaux, mais bien conféré par l'élection.

Les faits qui nous sont rapportés relativement à la ville

(1) Inventaire manuscrit des *Archives* du chapitre du Dorât. Bibl. de Poitiers. *Coll.* D. Fonteneau, XXX, p. 635.

(2) Lettres closes adressées à la ville de Lyon par Charles VII, alors Dauphin, pour la convoquer aux Etats du Lyonnais, 1422 V. Ant. Thomas. « Les Etats provinciaux de la France centrale sous Charles VII, Paris 1879. »

de Lyon établissent que le collège électoral était composé, dans les villes ayant consuls ou gouvernement, des conseillers en fonction et des principaux habitants, réunis spécialement à cet effet. Dans les villes n'ayant ni consuls ni gouvernement — et il est avéré qu'il y en avait, dans chaque province, qui députaient aux Etats — les principaux habitants élaient un nombre déterminé de représentants.

C. — Procurations par lesquelles certaines personnes pouvaient se faire représenter aux Etats.

Les membres de la noblesse et *certaines membres* du clergé avaient la faculté de se faire représenter aux Etats par des procureurs et fondés de pouvoirs ; de même, les femmes qui, possédant des fiefs, avaient *droit de comparaitre*, exerçaient ordinairement ce droit par l'intermédiaire d'un fondé de pouvoir masculin.

D. — Mandat exprès confié aux députés par leurs commettants.

Les textes nous apprennent que les députés arrivaient aux Etats avec des mandats précis et limités. C'est d'ailleurs un point sur lequel il importe d'insister. Les Etats, en effet, n'étaient pas, à cette époque, comme on l'a parfois prétendu, des assemblées représentatives. Les députés des Etats n'avaient pas le pouvoir de se prononcer, de voter, comme bon leur semblait. Ils étaient des mandataires (*procuratores*) et non des représentants.

Une ordonnance du roi Jean de 1350 (1), atteste qu'ils ne devaient participer aux délibérations qu'autant qu'ils y étaient régulièrement autorisés. Le procès-verbal d'une assemblée tenue à Toulouse en 1356 (2) n'est pas moins explicite. Plusieurs députés, y lit-on, refusèrent de se prononcer sur le vote d'une aide proposée par la majorité, sous prétexte qu'ils n'avaient pas, à cet égard, reçu de pouvoirs suffisants. Il en est de même d'une délibération du conseil de la ville de Nîmes (3) du 29 août 1359 dans laquelle, entre autres questions, sont posées les suivantes : Qui sera député ? Quel pouvoir lui donnera-t-on ? Enfin, dernier fait très catégorique : aux Etats-Généraux du Languedoc, à Carcassonne, en 1429, des gens des communes de la sénéchaussée de Beaucaire ayant comparu sans être munis de pouvoirs suffisants, le comte de Foix qui tenait les Etats, ordonna que les communes se rassembleraient à Nîmes pour délibérer sur leur adhésion à ce qui avait été délibéré à Carcassonne (4).

(1) *Procuratores civitatum potestatem habentes* (Ordonnances des Rois de France), 1350, t. III, p. 674.

(2) *Pro eo quod asserbant se a suis communitatibus seu universitatibus nullam super hoc potestatem habere, nisi tantum modo audiendi et dictis suis communitatibus seu universitatibus referendi, etc.* (C. D. Vaissette, t. IV, preuves, col. 233-234.

(3) *Qualis ille erit... et qualem potestatem dabitur illi ?* (Mesnard, *Hist. de Nîmes*, t. II, preuves, p. 221, col. 2).

(4) D. Vaissette, t. IV, p. 473.

E. — Indemnités allouées aux députés.

Il semble que sur ce point, comme sur les autres, il n'ait pas régné d'uniformité. Que le principe de l'indemnité ait été admis partout, cela ne peut pas faire de doute ! Mais, le plus souvent, les membres des Etats ne pouvaient y prétendre qu'autant qu'ils avaient été désignés pour assister (avec les commissaires du Roi) à l'assiette des impôts. Le simple fait d'assister aux séances n'était pas considéré comme un service suffisant. Pour ce qui est du quantum de l'indemnité, — qu'elle s'appliquât à l'assistance aux séances ou seulement aux travaux accomplis en exécution des délibérations prises par l'Assemblée, — il variait dans de larges proportions d'une province à l'autre. Les nobles et les gens d'Eglise s'accordaient eux-mêmes des indemnités, généralement en rapport avec l'importance de leur personne ou de leur dignité, et dont ils faisaient supporter toute la charge au *plat pays*.

Les villes fixaient d'ordinaire le chiffre de l'indemnité personnelle allouée à chaque député et c'étaient elles qui en supportaient la dépense.

Dans certaines provinces, la Marche, par exemple, on procédait autrement : au lieu de fixer par avance une indemnité, on laissait les députés faire face aux frais qu'entraînait leur déplacement et la « *dépense tant de bouche* » *que autrement* » était ensuite soldée par le pays tout entier.

L'allocation d'une indemnité aux membres des Etats avait pour but, non seulement de les dédommager de leurs dépenses, mais encore de leur garantir la dignité et l'indépendance nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Il en était de même d'un autre usage qui, sanctionné par l'autorité royale, assurait l'inviolabilité des représentants pendant les quinze jours qui précédaient et suivaient la session. C'est, comme on le voit, notre principe moderne de l'inviolabilité parlementaire.

3^e Présidence des Etats Commissaires du Roi.

Les Etats provinciaux étaient, suivant les provinces, présidés par le plus haut dignitaire de l'ordre du clergé (1), ou par le commissaire qui représentait le roi, président de droit des Etats (2).

Ce qui est, dans tous les cas, certain, c'est que le Commissaire du Roi dirigeait en fait les travaux de l'Assemblée. Si donc un membre du clergé, comme cela eut constamment lieu plus tard, représenta une sorte de pouvoir législatif en face du pouvoir exécutif détenu

(1) Flandin, « Les Assemblées provinciales dans l'empire romain et l'ancienne France, p. 95. »

(2) Il arrivait parfois que le roi assistât aux Etats. Ainsi Charles VII assista aux Etats tenus à Vienne en 1435 et à Montpellier en 1437. Le roi Jean en 1363, assista aux Etats tenus à Villeneuve-les-Avignon. Le duc de Normandie assista en 1346 aux Etats tenus à Toulouse. V. Flandin, p. 95.

par le Commissaire du Roi, ce ne fut qu'une mesure de pure forme laissant à celui-ci la réglementation et la police des séances.

Qu'étaient au juste ces commissaires du Roi, de quelle manière étaient-ils nommés et quelles étaient leurs attributions ?

Le Roi se faisait représenter aux Etats, soit par des personnes de son entourage, secrétaires particuliers ou autres fonctionnaires de sa Cour, soit par de hauts dignitaires des provinces ayant toute sa confiance (1). Les Commissaires étaient nommés par lettres patentes. Tantôt ces lettres étaient rédigées dans la forme solennelle des chartes royales avec l'adresse : « à tous ceulx qui ces présentes lettres verront et orront » ; tantôt, et le plus souvent, elles étaient adressées directement aux Commissaires qu'elles saisissaient de leurs fonctions en les instruisant de l'objet et du caractère précis de leur mandat.

La première forme n'était employée que dans les circonstances exceptionnelles, lorsque le roi donnait plein pouvoir à ses commissaires pour l'exécution de leur mandat et promettait par avance d'approuver tous leurs actes. Aussi était-elle extrêmement rare. Citons cependant, comme exemple de semblable nomination celle des commissaires envoyés par Charles VII, en décembre 1423, auprès des Etats d'Auvergne « pour traiter » avec eux de la suppres-

(1) Par des ecclésiastiques ou des laïques, (gens d'épée ou de robe) quelquefois aussi par les gouverneurs des provinces.

« sion des aides et de leur remplacement par une taille à percevoir trois années durant (1) ».

Quel que soit le mode de nomination adopté, les commissaires n'étaient accrédités auprès des Etats que par la production de lettres closes signées de la main du Roi.

Le rôle habituel des Commissaires était de réunir les Etats, de leur exposer les propositions ou demandes du roi et d'en requérir l'approbation.

Quand il s'agissait d'un impôt à lever dans l'intérêt immédiat de la province, les commissaires le fixaient en se basant sur les besoins temporaires ou permanents auxquels l'impôt devait faire face et en s'inspirant des dispositions des Etats. Lorsqu'il s'agissait au contraire d'une quote part de l'impôt général, la somme mise à la charge de la province était précisée dans l'acte de nomination et devait être soumise telle quelle à l'approbation de l'Assemblée. Mais, si les Etats refusaient tout ou partie de l'aide qui leur était demandée, les Commissaires pouvaient-ils s'incliner devant leur décision ou consentir, de leur propre autorité, la réduction demandée. En fait, il semble que la prétention des Etats n'excéda jamais le second cas, c'est-à-dire la réduction de la somme demandée. Refuser d'agréer les demandes du roi eût été, en effet, entrer en lutte ouverte avec lui et, en quelque sorte, proclamer l'indépendance de la province. Le conflit n'aurait pu évidemment se dénouer que par la violence. Il n'en était pas

(1) A. Thomas, t. II, *pièces justificatives*, VII.

de même des réductions, qui pouvaient être sollicitées sans porter atteinte aux prérogatives de la Royauté. Cependant, les Commissaires n'avaient pas, en général, le droit de prendre sur eux d'accorder un rabais. Les provinces ne l'obtenaient d'habitude qu'après avoir envoyé au roi des députations spéciales, chargées de lui exposer les raisons qui paraissaient justifier leur requête.

Les frais accessoires de l'impôt étaient, au contraire, fixés avec une très grande latitude ; les Etats et les Commissaires en arrêtaient le chiffre d'un commun accord. Il en fut ainsi jusqu'à la moitié du xv^e siècle (1), époque à laquelle les lettres patentes continrent l'indication précise des frais et les instructions spéciales y relatives.

Outre les attributions dont nous venons de parler, les commissaires en avaient, dans un certain nombre de provinces, de beaucoup plus étendues. C'étaient eux qui faisaient le « répartitionnement » entre les paroisses et qui signaient le rôle distributif des frais ; c'étaient eux qui, dans les provinces où il n'y avait pas d'Elus, jugeaient, sans appel, les contestations touchant l'impôt dont ils étaient commissaires ; enfin c'étaient eux qui donnaient l'investiture aux receveurs, les installaient dans leurs offices, recevaient leur serment et leur cautionnement.

D'autre part, la surveillance de la levée de l'impôt ne leur échappait jamais complètement. Le receveur restait sous leur contrôle et, lorsque des causes de force majeure

(1) *Ordonnance du roi Charles VII*, 7 février 1444.

empêchaient celui-ci de recouvrer l'impôt en entier, les Commissaires devaient lui remettre une attestation qui servait de quitus devant la Chambre des Comptes (1).

Notons que les Commissaires n'étaient pas tenus de s'acquitter en personne de toutes les obligations de leur charge et qu'en fait, pour les actes d'importance secondaire, ils nommaient des sous-commissaires qui les accomplissaient par délégation.

4° Tenue et Mode de délibération des Etats.

Nous avons dit que la législation du temps ne semblait pas avoir réglé rien de précis touchant le fonctionnement des Etats.

Ce qui le prouve bien, entre autres, c'est que les règles relatives aux délibérations variaient à l'infini d'une province à l'autre. Il est à peu près impossible, tant les coutumes étaient nombreuses et différentes, d'établir comment se tenaient ordinairement les assemblées des Etats. Très peu de procès-verbaux nous sont du reste parvenus. Tout au plus existe-t-il une pièce relative au Bas-Limousin de nature à nous fixer sur la procédure suivie dans cette province et, probablement, croyons-nous, dans beaucoup d'autres. Recueillie par Baluze et signalée par lui dans

(1) Arch. Nat. K. 64, n° 5, Bibl. Nat., Pièces orig., 207, dossier Barton, n° 29 et Fr., 26265, au mot Barton.

son *Historia Tutelensis* cette pièce (1) nous apprend comment délibéra, le 4 septembre 1419, l'assemblée du Bas-Limousin tenue à Tulle pour statuer sur l'octroi d'une somme de 24.000 livres destinée à faire face aux dépenses du siège d'Auberoche que quelques seigneurs du Limousin voulaient arracher aux Anglais : Les seigneurs, qui avaient pris l'initiative de la convocation au nom du Roi, exposèrent à l'assemblée les motifs pour lesquels elle avait été réunie et lui demandèrent l'octroi de la somme de 24.000 livres. Les députés de la ville de Brive, en leur nom propre, réclamèrent quelques heures de réflexion et promirent de répondre aux demandes des Commissaires dans l'après-midi. La séance fut vraisemblablement levée afin de permettre aux députés de se renseigner sur l'opportunité du secours demandé et, le cas échéant, de se concerter avec leurs collègues des autres ordres. Quoi qu'il en soit, à la reprise de la séance et par-devant notaire, les députés de Brive acquiescèrent, au nom de leur ville, à la levée de l'aide demandée. Le lendemain il y eut une nouvelle séance (2) au cours de laquelle les députés de Donzenac donnèrent sans protester leur consentement et, enfin, encore une séance le surlendemain 6 septembre, où comparurent : « Gui, abbé d'Userche, « pour lui et comme procureur des abbés d'Obasine, de « Beaulieu et de Vigeois ; frère Jacques des Champs,

(1) Bibl. Nat. Baluze 393, n° 634.

(2) Toujours dans la cathédrale de Tulle.

« prévôt de Naves, en son nom et comme vicaire spirituel
« député par le roi dans le diocèse de Tulle ; noble Jean
« la Peyssaria, en son nom et, comme procureur des
« abbés de Meymac de Bonnaigue et de Vallette, les prieurs
« des Fort-Dieu et de Saint-Angel et de la prieure de Bon-
« nesaigue et enfin noble Bertrand Arramit au nom du
« seigneur de Gimel, qui tous et chacun de leur côté,
« avec diverses restrictions, consentaient à la levée de
« 24.000 livres. Après quoi, les Commissaires délégués
« pour proposer le vote du subside donnèrent aussi leur
« consentement tant en leur nom et comme mandataires
« au nom du commandeur de Bellechassagne et des
« Consuls d'Ussel, de Meymac et de Neuvic. »

Ces détails donnent une vague idée de ce qu'était, à la fin du xiv^e siècle et au commencement du xv^e, une assemblée d'Etats provinciaux. Il convient d'ajouter d'ailleurs qu'ils sont confirmés par les détails du même genre que l'on trouve épars, isolés, dans certains autres documents originaux. Ainsi, il est établi que les séances se tenaient habituellement dans un édifice religieux (à cause sans doute de ses grandes dimensions (1) ; que la durée des sessions dépassait rarement l'espace de quelques jours et que celles de ces sessions où l'on votait l'impôt du Roi et les frais nécessaires pour les affaires du pays

(1) Nous venons de voir que l'Assemblée du Bas-Limousin se tenait dans l'église cathédrale de Tulle ; celle du Haut-Limousin se tenait nous apprennent les registres du Parlement dans l'église de Saint-Martial à Limoges (déc. 1441. *Arch. Nat. Rég. du Parlem.*, X² A22).

sessions ordinaires dirait-on aujourd'hui) ne dureraient pas plus de deux jours (1).

Pour ce qui est du mode de délibération par tête et par ordre, objet plus tard de si graves et célèbres débats, il est intéressant de l'examiner d'un peu près. On se rappelle que, pour les Etats-Généraux, c'est un principe reconnu, dès le roi Jean (2), que chaque ordre délibère isolément et que ses décisions n'engagent aucunement les deux autres. La ressemblance et la connexité étroite qui existent entre les deux institutions pourraient induire à croire que le principe s'est, de même, toujours appliqué aux Etats provinciaux, si les documents de l'époque, relatifs à certaines provinces, n'attestaient qu'il en fut autrement dans un assez grand nombre de cas.

Au xiv^e siècle, chaque ordre participait le plus souvent, quoique dans des conditions particulières, aux aides votées pour le Roi ; il est alors fort probable qu'à cette époque la délibération par ordre a été en usage dans les Etats provinciaux comme dans les Etats-Généraux. Mais, dès le xv^e siècle, d'une part, l'exemption des nobles vivant noblement est érigée en principe et, d'autre part, le clergé, admis à voter un impôt particulier, qui devait se lever uniquement sur ses membres, le vote isolément, soit dans

(1) V. Ant. Thomas, t. II, *pièces justificatives*, XXXVIII, n^o 13.

(2) Secousse, préface du t. III des *Ordonnances*, p. 65 et suiv. Paquet, p. 156.

les assemblées d'Etats-Généraux (1), soit dans des assemblées uniquement composées de membres du clergé et n'ayant rien de commun avec les Etats provinciaux. De cela résulte que la noblesse et le clergé ne viennent plus aux Etats provinciaux que comme représentants de leurs sujets roturiers (2); qu'il n'y a aucune différence, au point de vue du droit, entre un noble et un membre du clergé et que, par conséquent, la délibération par ordre n'a plus de raison d'être. En réalité, au ^{xv}^e siècle, ne sont plus en présence dans les Etats que les représentants du plat pays (gens d'église et nobles), et les représentants des bonnes villes. Reste donc à se demander comment délibèrent ces deux classes, séparément ou non. Et pour cela, il faut distinguer entre provinces où l'assiette de l'impôt est unique et provinces où les bonnes villes, ayant des impôts spéciaux, ne sont pas soumises à l'assiette de l'impôt ordinaire. Dans le premier cas, il y a solidarité entre le représentant d'une seigneurie et le représentant d'une ville, aussi bien qu'entre le représentant d'une ville et celui d'une autre ville, de telle sorte que le vote par tête peut seul se concevoir; dans le second cas, au contraire, la solidarité

(1) Il en fut ainsi à Clermont en mai 1421, à Bourges en janvier 1423, à Poitiers en octobre 1425, etc. (V. *Etude chronologique sur les Etats généraux sous Charles VII*, par Ant. Thomas) (Cabinet historique, 1878).

(2) V. *Supra*, p. 17.

n'existe qu'entre bonnes villes faisant elles-mêmes la répartition des impôts qu'elles ont consentis, par suite, il y a lieu à double assiette, l'une pour le plat pays, l'autre pour les bonnes villes, et c'est la délibération par ordre qui s'impose. Entre autres exemples, nous pouvons citer ce qui se produisit à l'assemblée tenue à Clermont en 1439 : le duc de Bourbonnais et d'Auvergne ayant demandé aux Etats 6000 livres pour se dédommager de dépenses faites pour le pays, la noblesse et le clergé accordèrent cette somme mais « les bonnes villes » ne consentirent à prendre pour leur part que la somme de 666 livres 13 s. 4 d. (1).

5° Attributions des Etats.

A. — Attributions d'ordre politique.

1° *Vote de l'impôt.* — Nous savons que, d'après les principes du régime féodal, le roi ne pouvait lever aucun impôt général sans le consentement des seigneurs justiciers, laïques ou ecclésiastiques, et des villes émancipées (1). Avec l'avènement des Etats provinciaux, le droit

(1) Bibl. Nat. Fr., 26 669, n° 3053.

(1) Le principe de la participation, à titre de don gratuit ou d'aide, aux charges du royaume.

de consentir l'impôt passa aux membres des Etats, représentants des trois ordres, et le principe fut appliqué rigoureusement jusqu'à la moitié du xv^e siècle. Ce n'est qu'après cette époque que la Royauté put passer outre et exiger des subsides de sa propre autorité.

En examinant les attributions des commissaires du roi, nous avons vu, qu'en matière d'impôt royal, les Etats pouvaient réduire plus ou moins les sommes qu'on exigeait d'eux, mais qu'ils étaient, pour ainsi dire, moralement forcés de les voter. Nous avons vu aussi que, pour les impôts nécessités par les propres besoins de la province, les Etats avaient un pouvoir de délibération beaucoup plus large, puisque, entre autres prérogatives, ils avaient celle de fixer, par entente avec les commissaires du roi, le chiffre de la somme à imposer.

En réalité, cette procédure n'était employée que très rarement pour lever les sommes exigées par les dépenses locales des provinces. Lorsque les circonstances entraînaient à des dépenses exceptionnelles, parfois très élevées, c'était à elle qu'on était obligé de recourir. Mais, pour les dépenses courantes, ordinaires, dirait-on aujourd'hui, on procédait autrement et voici de quelle façon : l'usage s'était introduit depuis fort longtemps, lorsqu'on votait une aide au roi, d'ajouter à la somme votée en principal, une somme minime pour les frais. L'aide disait-on, devait « venir ens franchement ». Le contrôle des frais appartenant

nécessairement aux Etats, ceux-ci pouvaient les fixer à leur gré et ils en profitèrent peu à peu pour imposer, sous la rubrique « frais », des sommes dépassant le nécessaire et dont l'excédent permettait de subvenir aux dépenses locales ordinaires. Cet excédent constituait ce que nous appellerions volontiers des *centimes additionnels*, si l'expression n'impliquait, dans son sens moderne, une proportionnalité qui n'était pas dans les habitudes d'alors.

La Royauté — qui tendit de plus en plus à s'attribuer exclusivement le droit de lever les impôts — essaya bien, à diverses reprises, au cours du xiv^e siècle, d'obliger les provinces à soumettre à son approbation la levée de l'impôt spécial et distinct que dissimulait un tel expédient budgétaire. Mais, malgré l'existence de lettres patentes autorisant divers Etats à asseoir des sommes déterminées « *par dessus l'aide du roi* », il semble bien que l'usage de l'impôt local, confondu avec l'aide, se soit perpétué fort longtemps et sans autres entraves que de simples formalités administratives consistant, par exemple, dans la confirmation des frais votés par lettres patentes ». Ce n'est qu'en 1444 que les difficultés s'accrurent véritablement : outre la formalité de la confirmation par lettres patentes, il en fut ordonné une autre exigeant « qu'à ces lettres patentes soit annexé un rôle de parchemin reproduisant la distribution contenue dans les lettres patentes, le dit rôle signé de la main du Roi et d'un de ses secrétaires ».

2° *Traités. Levées de troupes.* — Le droit de conclure des

traités d'alliance avec les autres provinces ou même avec l'étranger résultait de ce que, ayant une existence légale et formant, pour ainsi dire, une personne morale, les Etats avaient tous les pouvoirs dont jouissaient encore à l'époque les grands seigneurs féodaux et, notamment, celui de conclure des traités.

Le plus souvent, ces traités intervenaient entre provinces voisines pour lutter contre les bandes de « routiers » qui se livraient au brigandage et « mettaient tout au pillage » (1).

Quelquefois pourtant, il en fut conclu avec les provinces étrangères (2); mais, cela ne se produisit guère qu'au temps où la Royauté était dominée par la puissance féodale ou paralysée par l'invasion.

Le droit de « levée de troupes » n'était évidemment que le corollaire du droit de conclure des traités d'alliance; il cessa comme celui-ci d'avoir sa raison d'être, lorsque les provinces furent réunies à la Couronne, et le droit de guerre, comme tous les autres pouvoirs, fut exercé par le roi seul.

3° *Nomination des députés aux Etats-Généraux.* — On ne saurait affirmer que le privilège de nommer les députés aux Etats-Généraux ait appartenu indistinctement à tous les Etats provinciaux. Bien, au contraire, les textes, et ceux du règne de Charles VII en particulier, établissent

(1) V. Thomas, *Pièces justificatives*, t. II, VI.

(2) V. Thomas, *Pièces justificatives*, t. II, XXV.

que la nomination des membres de la noblesse et du clergé (1) et l'élection des membres du tiers, se faisaient directement (2).

Toutefois, il paraît certain, comme le soutiennent divers auteurs (3), que plusieurs Etats provinciaux choisissaient, parmi leurs membres, ceux qui devaient être les délégués des trois ordres aux Etats-Généraux. Cette prérogative fut en effet réclamée, en 1789, par plusieurs Etats provinciaux et, entre autres, par ceux du Languedoc et de la Bretagne.

4° *Remontrances. Enregistrement des Edits.* — Tous les Etats provinciaux « avaient la faculté de présenter au Roi
« des cahiers de *remontrances*, sur la situation de leur
« pays et sur les mesures relatives aux intérêts adminis-
« tratifs de la province (4) ».

Dans certaines provinces, les Etats avaient, si ce n'est l'enregistrement des édits, — qui semble bien être resté l'attribution exclusive des Parlements — du moins, le droit d'émettre leur avis sur les édits ou traités concernant le gouvernement et l'administration de leur province. On trouve, en effet, dans les remontrances au roi des députés des trois états du duché de Bourgogne, sur

(1) L'abbé de Saint-Jean d'Angely fut convoqué personnellement aux Etats généraux de Poitiers en octobre 1425 (B. Nat. Fr., 20 906, p. 43).

(2) A. Thomas, *Etude sur les Etats-Généraux sous Charles VII*, Cabinet historique, 1878. *Pièces justificatives*.

(3) V. Caseneuve, *Etats-Généraux du Languedoc*.

(4) V. Flandin, p. 96.

l'édit de pacification, le passage suivant qui est, à cet égard, on ne peut plus affirmatif : « D'autant que... les Etats-Généraux de tous les païs de vostre dicte province de Bourgogne, se sont trouvez assemblez à Dijon, et que sur cette affaire, selon leurs anciens privilèges, ils ont fait faire plusieurs grandes remontrances à votre court. »

B. — Attributions Administratives.

1° Répartition et perception de l'impôt. — La répartition de l'impôt est une des attributions fondamentales des Etats provinciaux.

Nous avons dit déjà (1), comment ces assemblées avaient été, par l'application même des vieux principes du droit public, investis, en matière d'administration fiscale, des prérogatives les plus étendues.

A l'origine et, semble-t-il, jusqu'à la seconde moitié du xiv^e siècle, la répartition de l'impôt fut opérée par les Etats, à l'exclusion de tous autres. Qu'il s'agit d'aides consenties à la Royauté ou d'impôts nécessités par les dépenses ordinaires de la province, la règle était la même. Mais cette attribution, envisagée comme une garantie de sincérité et de justice, grandissait le prestige des Etats aux yeux des populations et favorisait le développement des idées d'autonomie contenues en germe dans les

(1) V. *supra*.

droits de contrôle et de surveillance, si faibles qu'ils soient, qui dérivait de la participation des contribuables à la répartition des charges publiques. La Royauté ne pouvait manquer de prendre ombrage d'une puissance aussi dangereuse et de se ressaisir peu à peu d'une action qui, exercée directement sur ses sujets, les aurait vite habitués à l'usage de libertés incompatibles avec les préceptes et, surtout, avec les desseins de la monarchie.

Ses tentatives, à cet égard, se trouvèrent facilitées par les mesures que prirent les Etats-Généraux de Languedoil tenus de 1355 à 1358. Ces mesures consistèrent dans la création d'une sorte de députation préposée à l'administration de l'impôt royal. Les Etats « établirent, sous le
« nom de *députés* ou *d'élus*, des délégués qu'ils choisirent eux-mêmes en les prenant parmi leurs membres et
« qu'ils chargèrent d'aller dans les provinces faire la répartition des aides consenties : ils devaient aussi en faire
« opérer la levée ; ils avaient autorité sur tous les contribuables et pouvaient les contraindre *par toutes voyes*
« *et manières que bon leur semblerait*. Ils étaient élus à
« raison de trois par diocèse, un de chaque ordre, devaient se réunir pour décider toutes les affaires graves
« et convoquer, pour la répartition, les officiers municipaux ou, à leur défaut, de nobles habitants (1). »

Au-dessus de ces « élus » ou délégués provinciaux, les Etats-Généraux avaient aussi recruté dans leur sein un

(1) Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit*, p. 538.

certain nombre de surveillants ou *superintendants* chargés, avec les pouvoirs les plus étendus, de l'administration des aides accordées à la Royauté.

Ainsi l'administration de l'impôt royal était passée aux délégués des Etats-Généraux et les Etats provinciaux n'avaient conservé que la répartition et la perception des impôts provinciaux (1).

La Royauté, poursuivant son but de centralisation, n'avait plus qu'à s'approprier la création des Etats-Généraux et c'est ce qu'elle fit en confirmant les pouvoirs des « élus » généraux et provinciaux, autrement dit, en transformant ces agents, choisis jusque-là par les mandataires des trois ordres, en fonctionnaires du pouvoir exécutif. Aux termes des instructions du roi Jean le Bon (2), ces officiers royaux eurent l'administration et le contentieux des aides.

Tous les Etats n'acceptèrent pas sans protester cette mainmise des « élus » sur leurs attributions essentielles. Les Etats de la Basse-Auvergne, par exemple (3), résistèrent énergiquement et intentèrent, en 1450, un procès aux « élus » de Clermont qui, sur commission du roi

(1) Plusieurs auteurs ont pourtant prétendu que les « élus » diocésains étaient nommés par les Etats provinciaux, c'est-à-dire que ceux-ci auraient conservé, mais sous une autre forme, leurs attributions (V. Dareste, *Hist. de l'Adm. en France*, p. 53). V. aussi Laferrière, *Op. laud.*, p. 339.

(2) *Ord. des rois de Fr.*, III, p. 436-7 (Instruction du 18 décembre 1360).

(3) A. Thomas, t. I, p. 93.

avaient opéré la répartition de l'impôt entre les villes et paroisses de la province. Il paraît, toutefois, que leur résistance fut sans effet et que l'assiette continua à se faire, « depuis lors, dans les mêmes conditions ». *A fortiori*, en dut-il être ainsi dans les provinces dont les Etats subirent passivement les empiètements du pouvoir royal.

Nous verrons plus tard ces empiètements successifs déraciner les Etats provinciaux dans la majeure partie de la France et préparer le champ à l'arbitraire et au despotisme de la monarchie absolue.

Les « élus » ne sont pas d'ailleurs les seuls agents de la Royauté qui aient usurpé les prérogatives des Etats provinciaux : les commissaires du Roi près de ces assemblées s'efforcèrent aussi de s'en emparer dans les provinces où il n'y avait pas d'« élus », et, dans certaines de ces provinces, leur rôle prit, au cours du xiv^e siècle, une très grande extension (1). Il faut reconnaître cependant que, là où ils parvinrent à accaparer la répartition de l'impôt, les commissaires du Roi restèrent, le plus souvent, soumis au contrôle des Etats ou de leurs délégués. Ils ne purent, en général, procéder à la répartition qu'en leur présence, ni l'arrêter définitivement qu'après avoir entendu leurs avis ou leurs observations.

Ce contrôle constituait donc une importante restriction de fait à leurs pouvoirs et il était encore de nature à empêcher les injustices ou les abus trop criants.

(1) *Supra*, Commissaires du roi.

Malheureusement, il disparut bientôt avec l'envahissement progressif des institutions centralisatrices et ne subsista plus que dans les rares provinces dont la royauté ne réussit jamais à briser l'autonomie, et qui conservèrent leurs Etats provinciaux jusqu'à la fin de l'ancien régime.

« Les pays d'Etats, dit M. Esmein (1) avaient cet avantage que les impôts destinés à fournir les sommes versées au trésor royal étaient établis d'après les usages traditionnels de la province. Ils étaient répartis et levés, non par les officiers royaux, mais par les délégués des Etats, ou, sous leur direction, par les autorités municipales. »

La perception de l'impôt fut soumise aux mêmes vicissitudes que sa répartition. Ce que, par suite, nous avons dit de la première de ces attributions s'applique aussi à l'autre. Dans la période de leur pleine prospérité, les Etats nommaient eux-mêmes, parmi leurs membres, les commissaires chargés de percevoir l'aide qu'ils accordaient au roi. Ils exercèrent ce droit tant que la Royauté dut s'en rapporter à leur administration pour obtenir les subsides qui lui étaient nécessaires, c'est-à-dire, tant que subsista, dans toute sa rigueur, la pratique de l'impôt « consenti ».

Dès que les vieux principes se furent effrités et que le pouvoir royal eut la faculté de leur en substituer d'autres, plus conformes à ses intérêts et à ses vues, ce fut le roi

(1) *Cours élémentaire*, p. 602.

qui nomma lui-même le receveur des subsides que lui accordaient les Etats. Ceux-ci n'eurent plus, l'impôt royal une fois voté, aucune part à son administration ; ils ne conservèrent que la perception de l'impôt provincial consistant, comme nous le savons, dans les « frais levés par leur ordre outre le principal ».

En général, c'était le receveur du Roi qui percevait ces frais en même temps que le principal. La création d'un receveur distinct aurait eu, en effet, entre autres inconvénients, celui de nécessiter deux assiettes séparées, l'une pour le principal et l'autre pour les frais. Afin de réserver leurs prérogatives, tout en profitant des avantages que présentait, au point de vue de l'économie et de la rapidité de la gestion, la perception d'un receveur unique, les Etats exigèrent qu'on respectât leur qualité de mandants et que les comptes de recette soient arrêtés et apurés par eux ou leurs délégués (1). Tout au plus admirèrent-ils, dans certaines provinces, qu'on leur adjoignît les élus du Gouverneur.

La surveillance et le contrôle de l'impôt provincial échappaient ainsi complètement aux Chambres des Comptes, tandis qu'il n'en était pas de même pour l'aide royale dont les receveurs devaient compter devant les Cours Souveraines.

Ce privilège de percevoir les ressources propres de la

(1) Lettres patentes de Charles VII du 22 janvier 1438 (*Ordon. des rois de Fr.*, XIII, 252) relativement aux Etats du Dauphiné.

province ne survécut pas longtemps toutefois au privilège général dont les Etats avaient joui en matière d'administration fiscale. Il s'évanouit, comme s'évanouirent toutes leurs attributions, au fur et à mesure que s'accrut l'œuvre de centralisation administrative poursuivie par la monarchie, dès la seconde moitié du ^{xv}^e et durant tout le cours des ^{xvi}^e et ^{xvii}^e siècles. La perception de l'impôt, comme sa répartition, devint, au bout d'un temps plus ou moins long, l'attribution exclusive des agents royaux, dans toutes les provinces qui furent contraintes de rentrer dans l'unité du gouvernement absolu et qui, par suite, perdirent leurs Etats.

2° *Entreprise et direction des travaux publics.* Les Etats statuaient par eux-mêmes, ou d'accord avec les représentants de l'autorité royale, sur les travaux publics et, notamment, sur la construction et l'entretien des monuments, des routes et canaux intéressant la province seule ou la province et l'Etat.

3° *Réglementation et surveillance de l'Agriculture du Commerce et de l'Industrie. — Développement de l'Instruction publique.* — Les Etats devaient, d'une manière générale, rechercher et mettre en pratique tous les moyens propres à stimuler et encourager l'Agriculture, l'Industrie et le Commerce ; ils avaient aussi pour mission de développer l'Instruction publique, soit en créant des établissements scolaires, soit en facilitant, par des subventions, la tâche de ceux qui existaient déjà.

4° *Administration de la province dans l'intervalle des*

sessions. — Les Etats pourvoient, par des commissions intermédiaires ou des syndics généraux des trois ordres, à l'administration de la province pendant l'intervalle des sessions ; ils assuraient l'exécution des décisions prises par l'assemblée et statuaient sur les réclamations élevées contre tous les actes de sa compétence.

CHAPITRE II

DÉCADENCE ET SUPPRESSION PROGRESSIVE DES ETATS PROVINCIAUX

Nous avons cherché à préciser les attributions dont les États provinciaux avaient joui, dès leur formation, et nous avons indiqué que les principales d'entre elles, respectées au cours du ^{xiv}^e siècle, avaient subi plus tard d'importantes et très préjudiciables restrictions.

C'est qu'en effet l'institution des États provinciaux, qui avait pris naissance dans les malheurs de la patrie et s'était organisée peu à peu de la manière la plus conforme aux intérêts dont elle avait seule alors la défense, ne parvint pas à contenir et diriger l'influence du pouvoir central grandissant, ne sut pas résister aux premiers abus d'autorité qu'il commit pour assurer, par des mesures centralisatrices de plus en plus rigoureuses, sa mainmise absolue sur toutes les branches et toutes les matières de l'administration.

Dès que le roi cessa d'être un souverain purement nominal, simple seigneur de l'Ile-de-France, dès que la dynastie capétienne eut révélé sa puissance en arrachant successivement aux Anglais leurs possessions du continent,

la vie, l'éclat, l'autorité acquis par les Etats, au cours du xiv^e siècle, commencèrent à périlcliter : leur participation active à la politique générale et la prépondérance de leur action dans l'œuvre de consolidation monarchique et de régénération nationale ne devaient pas trouver grâce devant la Royauté, poussée par d'égoïstes et misérables calculs à dominer au lieu de gouverner, à substituer à tout autre pouvoir, si nécessaire qu'il fût, son autorité personnelle et forcément arbitraire.

Un des premiers actes par lesquels s'affirmèrent ces tendances de la Royauté à absorber tous les pouvoirs de l'Etat, c'est, comme nous l'avons vu, la transformation en fonctionnaires royaux des agents délégués par les Etats Généraux pour la répartition et la perception des impôts, autrement dit, la création des « *Elections royales* ».

Successivement et au fur et à mesure que grandit son ascendant sur chaque province, la Royauté y accapara les pouvoirs essentiels des Etats, ce qui était leur véritable raison d'être. Dans cette période de la Monarchie, dite *tempérée*, l'impôt est encore consenti par les Etats, mais son administration passe, petit à petit, aux mains du pouvoir central (1). Sous Charles VII, l'action se précipite et s'accroît d'une nouvelle atteinte, grave entre toutes, et dont l'Institution des Etats provinciaux ne pouvait plus dès lors se relever. Nous voulons parler de l'établissement

(1) *Ordonnance des rois de France*, III, p. 436-7 (Instruct. du 18 déc. 1360, Jean le Bon).

de la *taille roturière et permanente*. Jusqu'à la fin du xv^e siècle, l'impôt royal était resté une ressource extraordinaire et momentanée qui ne pouvait, en principe du moins, être levée sur les habitants des provinces qu'avec leur consentement, c'est-à-dire sur le vote conforme des assemblées chargées de les représenter. Cette conception de l'impôt, dérivée des sacrifices consentis par les populations à la Royauté —, incapable de se suffire désormais avec les ressources de son propre domaine et obligée de recourir à un prélèvement direct sur ceux de ses sujets qui dépendaient, exclusivement et de par la tradition, de leurs seigneurs féodaux, — cette conception, en se modifiant, en s'élargissant, fit bientôt place à celle de l'impôt permanent et, par voie de conséquence, à celle de l'impôt établi et levé directement par le pouvoir royal.

Deux causes agirent surtout pour rendre l'impôt permanent : l'influence du droit romain et celle de la coutume.

Le droit d'établir des impôts que l'Empereur Romain exerçait sans partage, était considéré par les juristes comme un attribut indispensable de la Royauté. « Dès le « règne de Charles VI, dit M. Esmein (1), ce droit était « proclamé au profit du roi de France, et l'on accusait de « lèse-majesté ceux qui le contestaient... Aux Etats-Géné- « raux de 1484, les délégués royaux qui discutèrent sur

(1) *C. E. d'hist. du droit*, p. 549. Renvoi à Johannes Gallus, *questio*, IX (édit. Du Moulin).

« ce point avec les députés affirmèrent hautement que le
« roi avait le droit de prendre les biens de ses sujets pour
« les nécessités de l'Etat, alors même que le peuple aveuglé
« lui refuserait son adhésion. »

Mais, bien avant le règne de Charles VI et dans le cours même du xiv^e siècle, la royauté avait réussi à percevoir, sous des formes et pour des raisons diverses, certains impôts qui, prélevés directement et sans convention arrêtée avec les seigneurs féodaux ni consentement accordé par les Etats, subsistèrent parfois très longtemps. C'est ainsi que, sans vote ni octroi, furent établies les impositions qui servirent à payer la rançon du roi Jean. Et alors, de même que l'administration de ces impôts spéciaux, confiée à des agents du pouvoir royal, s'étendit peu à peu à l'administration des impôts généraux votés par les Etats, de même, l'habitude prise par les populations de les supporter, jusqu'à vingt années durant, comme cela fut pour les aides du roi Jean, permit au pouvoir royal, le moment venu, de généraliser et d'implanter définitivement le système de la contribution permanente.

Il est à noter que cet établissement de taxes perpétuelles fut considéré, par la suite et dans maintes circonstances, par les écrivains les plus attachés au principe de la souveraineté intégrale du roi, comme une violation flagrante de la tradition monarchique. Dans son traité de *la République* (1), Bodin l'affirme en termes énergiques et précis.

(1) *Les six livres de la République*, t. I, ch. viii, p. 140. Cl. Zampini, p. 3 et suiv.

« Il n'est pas, déclare-t-il, en la puissance de prince du monde de lever l'impôt à son plaisir sur le peuple, non plus que de prendre les biens d'autrui. »

La doctrine dont il se réclamait ainsi, et dont se réclamèrent avec lui un grand nombre de publicistes, reposait sur cette idée « que la propriété privée, étant de droit naturel, devait être inviolablement respectée par le souverain lui-même et que l'impôt était une véritable atteinte à la propriété ».

La doctrine contraire s'établit tout d'abord par des faits. Ce n'est guère qu'au ^{xvii}^e siècle, alors qu'elle était pratiquée d'une manière constante, que les écrivains la consacrèrent par des énoncés de principes ou des commentaires (1).

Charles VII, en 1439, inaugura le système des taxes perpétuelles en établissant, de sa propre autorité et sans le consentement des *trois ordres*, la taille roturière et permanente. Sa volonté se trouve clairement exprimée dans la réponse qu'il fit aux protestations de l'Assemblée de Nevers : « Il n'est nul besoin d'assembler les Etats pour mettre sur lesdites tailles... et soient contents qu'on envoie la commission aux élus selon le bon plaisir du Roi (2). » Aux Etats Généraux de 1484, les députés de Tours, qui voulurent réagir contre le système, durent s'incliner devant la majorité et admettre qu'il était

(1) Lebreton, *De la Souveraineté*, t. II, ch. VII. — V. Esmein, p. 551.

(2) Monstrelet, *Chronique*, édition Buchon. *Collection des chroniques*, p. 4826-27. V. Laferrière, mémoire cité.

justifié par la Coutume. Après Charles VII, cette faculté de frapper la nation de nouveaux impôts, sans prendre son consentement, s'exerça de plus en plus dans les provinces où l'action centralisatrice de la Royauté trouva les Etats sans défense, et c'était l'immense majorité.

Le vote annuel et régulier de l'impôt royal était on le sait, la base de l'organisation des Etats provinciaux ; c'était au moment de ce vote que les Etats établissaient, pour ainsi dire, le budget de la province ; c'était dans ce vote que leur influence trouvait sa sanction, car ils pouvaient le subordonner à l'exécution de telle ou telle de leurs demandes. Supprimer le droit de vote, c'était briser la cheville ouvrière de l'institution et c'est bien ce que voulurent Charles VII et ses successeurs.

A la fin du ^{xiv}^e siècle, la répartition et la perception de l'impôt avaient, dans beaucoup de provinces, échappé aux Etats. En s'affranchissant à la fois du vote des Etats provinciaux et des Etats Généraux, la royauté s'affranchit, par là même, dans les autres provinces, du contrôle qu'impliquaient ces attributions administratives. « La fixation du chiffre total de l'impôt, la répartition entre les provinces et, le plus souvent même, entre les paroisses, la perception des deniers, leur emploi, le jugement des réclamations, tout émanait de la volonté du roi ou de la juridiction de ses élus. Un système complet d'administration étranger à l'intervention des Etats Généraux sortait ainsi de l'institution même de la taille permanente au milieu du ^{xv}^e siècle, et ce système fondé

« sur l'arbitraire, en se développant dans les xvi^e et xvii^e
 « siècles, devint celui des *provinces d'élections* dont le
 « nombre et l'étendue devaient aller chaque jour gran-
 « dissant sous l'impulsion de l'autorité royale, au préju-
 « dice de ce qu'on appelait les *pays d'Etats* (1). »

Après la création des Elections royales, qui résulta, comme nous l'avons montré, des mesures prises en 1355 par les Etats Généraux de Languedoïl, l'organisation et le développement de ce rouage administratif achevèrent de ruiner l'autonomie provinciale. Devenus fonctionnaires du roi, les superintendants ou *généraux* des finances et les *députés* ou *élus* constituèrent un personnel administratif dont il fallut régler les attributions et la compétence territoriale. Pour cela, on « sépara d'abord, à
 « l'étage supérieur, le contentieux de l'administration :
 • une partie des *généraux des finances* furent chargés
 « uniquement du contentieux et formèrent un tribunal
 « qui sous le nom de *Cour des Aides*, prit place parmi
 • les Cours souveraines » (2). A l'étage inférieur, au contraire, les élus, transformés en officiers du Roi, permanents et sédentaires, conservèrent entre leurs mains l'administration et le contentieux.

Charles VI, en 1388 (3), institua six généraux conseillers
 « pour le *faict des dites aides gouverner et maintenir* »,

(1) Laferrière, *Mémoire à l'Académie des sciences morales et politiques*.

(2) Esmein, *C. G.*, p. 537 et suiv.

(3) *Ord. des rois de Fr.*, VII, 228.

et ce n'est qu'en 1390 que se fit la séparation des attributions administratives et contentieuses entre ces agents supérieurs; trois furent proposés à l'administration et les trois autres à la Justice des aides.

Les trois généraux chargés de l'administration se partagèrent les provinces sur lesquelles leurs pouvoirs devaient s'étendre et c'est ainsi que se formèrent les trois premières généralités, ou circonscriptions financières comprenant un certain nombre d'élections (subdivisions de généralité gérées, chacune, par un bureau d'Elus). Le nombre et l'importance de ces circonscriptions s'accrurent avec les progrès de la centralisation et la suppression correspondante des libertés provinciales. En 1484, lors des Etats Généraux, il y avait six généralités. François I^{er} et Henry II les portèrent successivement à seize, puis à dix-sept; Louis XIII en ajouta quatre et nous verrons qu'à la fin de l'ancien régime il en existait trente-cinq.

On conçoit qu'avec des agents plus prêts à dépasser l'étendue de leur mandat qu'à la restreindre, plus avides encore de suprématie et de domination que le pouvoir déléguant, les Etats, décapités déjà de leurs fonctions principales, n'aient été, par la suite et le plus souvent, qu'une machine à enregistrer les décisions du roi et les actes de ses représentants.

Le principal des impôts ayant échappé à leur compétence et leur rôle se bornant à l'administration des intérêts particuliers de la province, il est naturel de se demander s'ils purent, comme auparavant, voter les sommes qui leur

étaient indispensables pour subvenir à leurs dépenses locales. A propos du Limousin et de la Marche, M. A. Thomas, dans son ouvrage, (1) indique que les frais accessoires de l'impôt — auxquels les Etats, on se le rappelle, ajoutaient, par une espèce de procédé de trésorerie, les crédits nécessaires à la province — étaient, à la fin du règne de Charles VII, « strictement fixés par le Roi et « qu'il n'était rien levé par ordre des Etats » ; qu'au cas où ceux-ci auraient voulu imposer une somme quelconque, ils ne l'auraient pu sans une autorisation spéciale du Roi, qui seul avait autorité sur les élus chargés de la répartition.

De même, dans les provinces où les principes féodaux subsistaient encore, le seigneur, qui avait qualité pour assembler les Etats et leur demander une aide, ne pouvait faire imposer cette « *aide outre le principal* » qu'en vertu d'un mandement royal (2).

A la fin du xv^e siècle, un grand nombre de provinces, et notamment toutes celles du centre de la France, avaient, en fait, perdu leurs Etats ; celles qui les conservèrent furent bientôt assaillies par de nouvelles difficultés, entravées par les abus d'autorité du fonctionnarisme toujours grossissant et, finalement, pour la plupart, subirent le sort des premières.

(1) *Les Etats provinciaux sous Charles VII*, t. I, p. 169.

(2) Bibl. Nat. Fr., 23, 898. Assiette de 1459 où figurent 8400 livre pour le duc de Bourbonnais et d'Auvergne avec autorisation par lettres patentes du 30 novembre 1458.

A cet égard, l'Institution des commissaires départis ou intendants —, c'est-à-dire l'extention, à la fin du xvi^e et au cours du xvii^e siècle, des pouvoirs des enquêteurs extraordinaires chargés depuis longtemps par la Royauté de contrôler sur place la gestion de ses officiers locaux —, vint porter un autre coup décisif à ceux des Etats provinciaux qui étaient destinés à succomber.

Les Commissaires départis, choisis ordinairement parmi les maîtres des requêtes du Conseil du Roi, avaient reçu parfois, dans les temps de troubles politiques ou de dissensions religieuses, des *délégations* ou des *intendances de justice et de police*. La Royauté trouva, dans ce précédent, un moyen de servir ses entreprises et, des délégations spéciales et temporaires dont les intendants primitifs étaient chargés, elle fit des délégations générales et permanentes, qui concentrèrent entre les mains d'un seul tous les pouvoirs administratifs et judiciaires. La division de la France en *généralités*, qui n'avait été tout d'abord qu'une division purement financière, devint ainsi la division territoriale et administrative du royaume.

« Investis d'un pouvoir à peu près discrétionnaire, les « intendants de justice, de police et de finances » dit M. Alfred Maury (1) « gagnèrent de plus en plus dans la « confiance du monarque et de son Conseil ». La position « même qui leur était faite leur interdisait d'ailleurs toute « velléité d'indépendance ; ayant une commission, non une

(1) L'Administration française avant 1789.

« charge, ils étaient toujours sous la main du Conseil du
« Roi; ils en faisaient appliquer sur place les arrêts, ils en
« servaient les plans, ils s'enquéraient des moyens de les
« réaliser. La Couronne ne pouvait trouver de meilleurs
« officiers pour contenir dans son obéissance des cours de
« Justice prétendant s'affranchir de sa direction, pour
« tenir en échec le pouvoir des gouverneurs de province,
« devenu au xvi^e siècle excessif et qui tendait à ressusciter
« les grands feudataires. »

Toutefois, les Etats ne furent pas écartés d'emblée par cette innovation redoutable qui préparait l'unité d'action du pouvoir central. D'abord, il n'y eut pas à l'origine d'intendants partout, puis, on s'était borné à diminuer et amoindrir sensiblement le rôle des assemblées sans menacer directement leur existence; de temps à autre même, « certains hommes s'étaient rencontrés, comme le chancelier de L'Hôpital et Henri IV, qui s'étaient montrés « animés envers elles de dispositions favorables (1).

Il faut atteindre le règne de Louis XIII et l'œuvre dominatrice de Richelieu pour voir s'engager contre les libertés provinciales restantes la lutte directe et sans merci qui finira par réaliser, dans la plus large mesure, le rêve trompeur d'absolutisme dont la monarchie s'était si longtemps bercée.

(1) V. Laferrière, *Mémoire sur les Etats provinciaux*. Henri IV réunissait les Etats de Bretagne tous les ans; il réunissait très fréquemment, pendant son règne, les Etats de Normandie, de Bourgogne, d'Auvergne, du Rouergue du Périgord, du Quercy du Languedoc, etc.

C'est à Richelieu puis à Louis XIV, les deux plus implacables adversaires des Etats provinciaux, que sont dus en grande partie le discrédit moral et la chute de la monarchie française, car ce sont eux qui, en comprimant, par leur excès de despotisme et d'arbitraire, toutes les forces vives de la nation, créèrent l'état de choses dont sortit l'immense et féconde révolution de 1789.

Richelieu commença par réglementer l'institution des intendants et ses projets le déterminèrent à en multiplier le nombre. Par une ordonnance de Louis XIII, de janvier 1629 (art. 31) (1), il consacra officiellement leur existence et par l'édit de mai 1635 (2), les établit dans les provinces qui n'en étaient pas encore pourvues. Son système consista ensuite à exaspérer les Etats par toute une série de vexations, à provoquer ainsi leurs protestations et à les détruire, sous prétexte d'insubordination à l'autorité royale.

Ce fut aux Etats du Dauphiné qu'il s'attaqua tout d'abord. Dès 1628, il créa dans cette province dix sièges d'Elections « *pour le fait des impositions et levées de deniers* », et, peu après, accusant les Etats d'oppression et de domination sur le peuple, supprima leurs « *grandes et fréquentes assemblées* ». Les vives réclamations du parlement et de la noblesse restèrent sans écho ; la situation de fait créée par le cardinal subsista et l'interdiction de se réunir, confirmée par des arrêts du Conseil du Roi de

(1) Code Michau (art. 31).

(2) Isambert, anc. lois, XVI, 422.

1635, 1636 et 1637 (1), tint lieu d'une suppression de droit.

Les Etats de Normandie, suspendus, en 1638, furent de nouveau autorisés à se réunir en 1643, mais, entre temps, des élections avaient été établies dans la province et la suppression définitive ne se fit pas longtemps attendre (1655). L'hécatombe n'alla pas tout de même sans difficultés et force fut au ministre de se contenter de demi-mesures, de différer ses projets de suppression radicale, là où il se heurta à une défensive énergique et dangereuse.

Ainsi, les Etats de la Haute-Auvergne ayant été supprimés par Louis XIII en 1626 et l'Intendant de cette province ayant proposé de supprimer aussi ceux de la Basse-Auvergne, l'état d'esprit et la ténacité des habitants déterminèrent le ministre à attendre un moment plus favorable. De même, on fut obligé, en 1629, pour atteindre les Etats du Languedoc, de se borner, par la création de vingt-deux sièges d'élections, à leur retirer la répartition et la perception des impôts. Le pacte conclu par la province avec un rebelle, le duc de Montmorency, avait donné à réfléchir, et l'édit de Béliers qui, en 1632, mit fin au conflit, maintint les états du Languedoc en restreignant leurs privilèges d'une façon notable.

Comme nous venons de le voir, les Etats de Normandie, suspendus par Richelieu ne purent être supprimés défi-

(1) Esmein, *C. E.*, p. 604.

nitivement qu'en 1655, par Louis XIV ; ceux de Provence, dont l'origine était très ancienne et l'autorité considérable, subirent de simples modifications qui laissèrent intactes les franchises du Tiers-Etat, et ils continuèrent à fonctionner, comme par le passé, sous le nouveau nom de *communautés*.

L'œuvre de destruction commencée par Richelieu trouva en la personne de Louis XIV un continuateur inexorable. Par la seule force d'inertie et par le seul fait de ne pas exercer le droit de convoquer les Etats, qui n'appartenait qu'à lui seul, ce roi en laissa disparaître un grand nombre et notamment ceux qui, déjà supprimés de fait par la création d'Elections, n'avaient conservé que le pouvoir de délibérer sur les intérêts du pays, de présenter leurs plaintes et leurs cahiers de réformes. L'Auvergne, le Rouergue, le Quercy, le Périgord, l'Aunis, la Saintonge, la Marche, le Bourbonnais, la Touraine, le Berry, etc... perdirent ainsi jusqu'à l'ombre de leurs anciennes libertés. Les Etats qui existaient encore en droit se virent enlever, en 1663, la faculté de former opposition, auprès des parlements et de la Cour des Aides, à l'enregistrement des édits ou déclarations et lettres patentes relatifs *aux affaires publiques*. La Normandie dont les Etats avaient été suspendus par Richelieu crut pouvoir invoquer ses anciennes franchises et en revendiquer le bénéfice. Louis XIV répondit à ses remontrances par une suppression catégorique et brutale de ses assemblées provinciales. Quant aux Etats du Languedoc, ils furent plus habiles et

parvinrent à sauver leurs privilèges par des sacrifices d'argent. Ils rachetèrent peu à peu tous les offices d'élus et de *Commissaires aux Tailles* créés par Richelieu, élevèrent le chiffre de leur contribution volontaire, accablèrent le roi de libéralités et payèrent même deux fois pour obtenir la révocation de l'Edit de Béziers qui, reconnaissant et respectant en principe l'institution des Etats, avait néanmoins détruit les libertés de la province.

Au début du xviii^e siècle, le Roussillon, l'Alsace, la Franche-Comté, moins tenaces, succombèrent. Les provinces qui, à cette époque, conservèrent leurs Etats, ne les conservèrent qu'au prix d'une soumission et d'une obéissance complètes. Elles durent de gré ou de force se mettre, pour le vote du don gratuit et leurs autres délibérations, en harmonie parfaite avec les intentions du Roi. Quand cette harmonie n'était pas le produit de leur bonne volonté, elle était le résultat de lettres de cachet ou de violences dirigées contre les membres opposants.

« Les Etats ne doivent pas être longs, » écrit M^{me} de Sévigné (1), révélant, dans ses lettres, les procédés de M. de Chaulnes contre les Etats de Bretagne « il n'y a qu'à de-
« mander ce que veut le roi ; on ne dit pas mot : voilà
« qui est fait. Pour le gouverneur, il trouve, je ne sais pas
« comment, plus de 40.000 écus qui lui reviennent. Une
« infinité de présents, de pensions, de réparations de che-
« mins et de villas, quinze ou vingt grandes tables, un jeu

(1) M^{me} de Sévigné à M^{me} de Grignan, 5 août 1671.

« continuels, des bals éternels, des comédies trois fois la semaine, une grande *braverie* : voilà les Etats. »

C'est la méthode douce que nous décrit M^{me} de Sévigné ; l'autre, la violente, nous la trouvons relatée dans une lettre qu'écrivait le comte de Grignan à Colbert le 13 septembre 1671. « Il est important au service de Sa Majesté » y est-il dit ; « que vous m'envoyiez un ordre pour rompre l'assemblée, avec quelques lettres de cachet pour punir les plus séditieux. » Et la réponse de Colbert (1) portait que le roi avait ordonné d'expédier dix lettres de cachet pour envoyer les députés les plus mal intentionnés dans les forts de Normandie et de Bretagne.

Le règne de Louis XV ne modifia pas sensiblement l'ordre de choses existant à la mort de Louis XIV. Les Etats supprimés ne furent pas rétablis, ceux qui avaient été suspendus ne furent pas convoqués. Cependant, et c'était déjà un grand point, la lutte entre les Etats et le pouvoir royal cessa. Livrés à de continuelles intrigues aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur, les conseillers et les ministres du roi se souciaient peu de compliquer leurs innombrables et perpétuels embarras d'une action, qui, s'ajoutant à celle engagée contre les Parlements, aurait aliéné à la Royauté les provinces les mieux administrées et les plus fertiles en ressources de toute sorte.

En résumé, huit provinces seulement restaient pays

(1) Lettre de Colbert à M. de Grignan, 29 décembre 1671.

d'Etats à la fin du règne de Louis XIV et restèrent pays d'Etats jusqu'à la fin de l'ancien régime.

Nous n'avons donc plus qu'à exposer sommairement la situation administrative de l'époque à laquelle nous sommes parvenus, à indiquer les critiques qu'elle souleva et les projets de réforme qu'elle suscita. Nous entreprenons ainsi de plein pied dans notre sujet proprement dit : les idées en cours à la fin du xviii^e siècle et la tentative de Necker.

CHAPITRE III

LA QUESTION DES ÉTATS PROVINCIAUX AUX XVII^e ET XVIII^e SIÈCLES

La division administrative de la France à la fin du xvii^e siècle. — Pays d'Etats et Pays d'Elections. — Mouvement créé par les publicistes en faveur du rétablissement et du perfectionnement des anciens Etats provinciaux. — Les projets de Réforme. — Fénelon. — Mirabeau. — D'Argenson. — Targot. — Letrosne.

La suppression des Etats provinciaux, dont nous venons de relater les étapes successives, avait opéré, à la fin du xvii^e siècle, une division administrative de la France correspondant aux deux régimes politiques distincts sous lesquels se trouvèrent placées, d'une part, les provinces qui avaient conservé leurs libertés locales et, d'autre part, les provinces qui, les ayant perdues, étaient soumises, en tout et pour tout, à l'autorité royale. Les premières continuant, du moins dans une certaine mesure, à s'administrer elles-mêmes, étaient en bloc dénommées *Pays d'Etats* et les autres, administrées par les Intendants et les Elections Royales, étaient, par un singulier abus de mots, qualifiées *Pays d'Elections*.

Pays d'Etats.

A la fin du règne de Louis XV les Pays d'Etats étaient — et ils restèrent jusqu'en 1778 — au nombre de huit. Ces provinces, placées aux frontières de la France, formaient en quelque sorte un cercle d'institutions libres entourant l'agglomération de leurs congénères déchues. C'étaient : la Flandre, l'Artois, le Cambrésis, la Bretagne, le Béarn comprenant la Navarre et le Bigorre, le Languedoc, la Bourgogne et la Provence, où, à l'exception des précédentes, les États provinciaux avaient été, comme nous l'avons dit, transformés en *Assemblées de Communautés*.

La constitution des Assemblées provinciales, œuvre des siècles, était loin d'être uniforme. Elle reposait bien partout sur les mêmes principes, mais leur application présentait des divergences assez notables. Ici, les provinces avaient conservé presque intacte l'ancienne organisation des Etats, là, elles avaient admis à l'ordre de choses primitivement établi des modifications plus ou moins importantes.

Pour préciser ces différences, il faudrait nécessairement examiner séparément la constitution de chaque pays d'Etats et l'on comprend que ce serait dépasser par trop le but que nous nous sommes proposé. D'ailleurs, les rapports communs qui existent entre ces diverses constitutions sont assez nombreux, assez étroits, pour permettre

une appréciation d'ensemble et donner une idée générale du système.

Les Etats provinciaux nous le savons, avaient perdu, au cours du ^{xvii}^e siècle, une grande partie de l'importance qu'ils avaient eue jadis, mais ce serait une erreur de croire qu'ils n'existaient plus que de nom. En réalité, ils jouissaient encore de prérogatives assez étendues. Malgré la pression et les sévices, intermittents du reste, du pouvoir central, c'était toujours par eux et sous leur surveillance que la province était administrée. Seuls maîtres de l'impôt provincial, ils l'établissaient, le répartissaient et le percevaient à leur gré et au mieux des intérêts qui leur étaient confiés. Pour ce qui était de l'impôt royal, ils avaient perdu leur ancienne action et devaient, de gré ou de force, accorder les sommes qui leur étaient demandées ; mais le principe subsistait et, encore qu'il fut souvent taxé de *comédie du don gratuit*, le droit de consentir l'impôt, *l'aide* des temps passés, n'en constituait pas moins un privilège précieux et, parfois, au hasard des circonstances, un obstacle sérieux à l'arbitraire. Les pays d'Etats, en effet, étaient en général taxés à une somme déterminée, comme équivalence de la taille, et liés avec la Royauté par des contrats d'abonnement, pour la capitation et les vingtièmes.

« Toute élévation du chiffre accoutumé ou convenu « était nécessairement discutée par les Etats (1) » et les

(1) Esmein, *C. E.*, p. 602.

provinces avaient, à défaut souvent de profit immédiat, la satisfaction morale de justifier par des comptes ou des mémoires fidèles et impartiaux, leurs réclamations et leurs doléances. Si la Royauté ne cédait pas, n'accordait pas de diminution, elle était ainsi convaincue d'avoir agi avec la volonté bien arrêtée d'excéder les disponibilités du trésor public et les forces des populations.

Les attributions des Etats en matière d'impôt royal comprenaient encore les opérations administratives, à la fois très délicates et très graves, de la répartition et de la perception ; elles comportaient également le droit d'adresser des remontrances au roi sur les nouvelles taxes qu'il prétendait établir.

Au point de vue purement politique, les Etats devaient, semble-t-il, procéder à la rédaction des *cahiers de la province*, ou projets que leurs députés étaient chargés de soutenir aux Etats Généraux. La non-convocation de ces assemblées nationales les affranchit de cette obligation qui, en 1789, incombait de nouveau aux Etats provinciaux créés, par l'édit du 22 juin 1787, sur le vœu de l'Assemblée des Notables.

En résumé, si restreints qu'aient été leurs privilèges, si faibles que soient devenues leurs constitutions respectives, les provinces possédant des Etats maintinrent assez leur autonomie pour éviter les incursions des agents de l'Etat sur l'administration de leur propre domaine ; gérées avec intelligence et économie, entretenues et améliorées avec un soin minutieux et jaloux, elles faisaient un con-

traste frappant avec les provinces d'Elections qui, dépouillées par le fisc, manquaient, non seulement des ressources nécessaires pour effectuer des améliorations, mais encore de celles qui leur étaient indispensables pour entretenir et conserver leurs richesses acquises. La supériorité de l'administration des pays d'Etats s'accusait par des faits patents : communications faciles, agriculture perfectionnée, bâtiments publics, hôpitaux bien aménagés, gouvernement assez bienveillant quoique aristocratique, etc... En un mot, on trouvait, dans ces provinces, tout ce qui constitue une société riche et bien organisée. « Chaque entreprise utile à l'Etat y trouvait, dans le cré-
« dit de ses administrateurs, les fonds suffisant à son exé-
« cution (1).. »

L'ombre de la liberté était encore utile, comme on le voit, aux pays qui l'avaient conservée.

Pays d'Elections.

Huit provinces seulement étant restées pays d'Etats, toutes les autres, les trois quarts environ du royaume, étaient passées sous la domination absolue et rigoureuse du pouvoir central. Appelées pays d'Elections — du nom de l'organe d'administration financière constitué par la fonctionnarisation des anciens *élus* des Etats Généraux et

(1) Considérations sur le projet de lois municipales et départementales, 1829, Delaborde.

chargé, entre autres attributions, de répartir l'impôt partout où ce droit avait été retiré aux trois ordres, — ces provinces étaient, à la fin de l'ancien régime, envahies par une nuée d'agents royaux dont les exactions variaient à l'infini sur toute l'échelle de la hiérarchie. A la tête de cette hiérarchie, se trouvait l'Intendant ou Commissaire départi qui remplissait, en fait, le rôle d'un vice-roi. Ses pouvoirs s'étendaient, en effet, sur toutes les branches de l'administration civile, militaire et judiciaire. Le Commerce, l'Agriculture, les Travaux publics étaient placés sous sa direction et son contrôle et, la plupart du temps, en raison de l'éloignement et des difficultés de communication, il prenait les mesures les plus graves sans en référer au roi ni même à ses ministres.

Quand, par hasard, les intendants étaient consultés de Paris sur les affaires de leurs généralités, ils avaient mille moyens de faire prévaloir et adopter leurs avis.

Cette omnipotence résultait de ce qu'ils avaient comme principale attribution la *police* de la province et que l'on entendait, autrefois, par ce mot, l'administration en général. L'intendant, officier de police, légiférait au moyen de règlements administratifs qu'il édictait à son gré et faisait approuver, pour en accroître l'autorité, par le Conseil du Roi.

En leur qualité de tuteurs des Communes, les intendants arrêtaient l'emploi des revenus patrimoniaux des villes et des communautés et celles-ci ne pouvaient *ester* en justice qu'avec leur autorisation.

Au point de vue fiscal, leurs attributions étaient devenues de plus en plus importantes et comprenaient, notamment, la répartition et le contentieux des impôts. Ils avaient compétence exclusive, à cet égard, quant aux impôts directs établis aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, la capitation et les vingtièmes, et quant à la plupart des impôts indirects créés dans la même période. Ils avaient aussi compétence exclusive, quant aux impôts anciens et nouveaux, dans un certain nombre de provinces annexées aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, qui n'avaient jamais eu ou qui n'avaient pas conservé d'Etats provinciaux et où il n'avait pas été établi d'élections. On appelait ces provinces *pays d'imposition* (1). Les impôts anciens avaient continué à être administrés par les autorités qui y étaient préposées avant l'établissement des intendants, mais ceux-ci eurent le droit de contrôler leurs opérations et même d'y participer. C'est ainsi qu'ils procédèrent souvent à la répartition de la taille entre les paroisses de leurs généralités, et, par délégation de leurs pouvoirs à leurs commissaires ou *subdélégués*, à la répartition entre les contribuables de chaque paroisse. Nous verrons qu'ils avaient aussi pleins pouvoirs pour diriger et régler le service de la *corvée royale* ou prestation en nature qui était imposée aux taillables des campagnes pour la construction et l'entretien des routes.

Comme officiers militaires, les intendants arrêtaient la

(1) Esmein, *C. E.*, p. 596.

distribution des troupes entre les diverses régions de la province, fixaient le prix et la répartition des fourrages accordés aux gens de guerre, faisaient les acquisitions de denrées pour l'approvisionnement des armées, présidaient à la levée des milices et tranchaient les difficultés qui survenaient à cette occasion etc...

Au point de vue judiciaire, l'intendant avait le pouvoir d'entrer et de prendre séance dans les cours et tribunaux judiciaires. La présidence lui était alors acquise de droit, sauf toutefois dans les Parlements. D'autre part, les magistrats de la province étaient soumis directement à son autorité ; il pouvait leur adresser des réprimandes, leur infliger des blâmes, dirait-on aujourd'hui, et même, sous réserve de l'approbation royale, les suspendre de l'exercice de leurs fonctions. Enfin, suprême et terrible prérogative, il avait une compétence propre en matière de crimes contre la sûreté de l'Etat, assemblées illicites, séditions, monopoles, entreprises et levées de troupes. En pareils cas, il prenait l'initiative des poursuites et jugeait en dernier ressort, à la condition de se faire assister d'un certain nombre de juges ou de gradués en droit.

On conçoit qu'avec des attributions aussi nombreuses et aussi étendues, les administrateurs les mieux intentionnés aient succombé sous le faix. Pour faire face à de telles obligations, l'intelligence, les aptitudes, les connaissances les plus développées, le zèle et le dévouement les plus passionnés pour le bien public, n'auraient pas suffi.

Or, au lieu d'atténuer ce vice d'organisation, cette insuffisance numérique du personnel dirigeant, en n'appelant aux intendances que des hommes de mérite, rompus aux affaires et à la pratique de l'administration, on aggravait l'une et l'autre par un recrutement de pure faveur excluant les garanties les plus élémentaires de savoir et de compétence.

Les intendants étaient choisis parmi les maîtres des requêtes du conseil du Roi. Fils de grands dignitaires de la couronne ou, pour le moins, de vieilles familles de robe, ces tout jeunes gens, placés par leur naissance près du pouvoir, s'en disputaient les largesses. C'était à qui ferait le mieux valoir sa servilité et ses complaisances domestiques envers le roi et ses ministres ; c'était à qui saisirait le mieux le moment opportun pour viser une intendance vacante ou sur le point de l'être et saurait le mieux mobiliser, pour l'obtenir, ses relations et ses influences. Seuls travaillaient et acquéraient des connaissances solides ceux qui, par dignité de caractère ou par apathie, se refusaient à passer leur temps en intrigues. C'étaient les maîtres des requêtes au sens propre du mot ; leur besoin d'activité trouvait d'autant mieux à se satisfaire qu'ils assumaient tout naturellement la tâche de leurs collègues indisponibles. Comme on le pense, ce n'était pas sur eux que se portait le choix du pouvoir central et les intendances des provinces allaient à ceux qu'ils avaient fait valoir en les suppléant discrètement, et qui s'étaient imposés peu à peu par la fréquentation de la

Cour, le simulacre et l'affectation habiles de qualités ou d'aptitudes absentes. Dans son ouvrage « de l'Administration des Finances », publié dans l'intervalle qui sépare son premier ministère du second, Necker écrivait : « On a
« vu des jeunes gens sans aucune expérience et sans autres
« préparatifs que les bons airs et les amusements de
« Paris, aller gouverner une province aussi considérable
« en population que plus d'un royaume de l'Europe. On
« croyait tout excuser en disant que ces jeunes gens
« avaient un nom dans la robe ; mais les droits et les be-
« soins du peuple n'en ont-ils pas un aussi dans les fastes
« de l'humanité ? Certes, d'après un pareil principe d'ad-
« ministration, il est heureux que les Montmorency ne
« veuillent pas être intendants ; car, dans ces proportions,
« il faudrait leur donner au berceau cette marque de con-
« fiance. »

Toutefois, les maîtres des requêtes instruits et capables étaient, à la longue, nommés par rang d'ancienneté et, parmi eux, il en fut qui, comme Turgot et Fontette (1) par exemple, marquèrent leur passage aux intendances par une administration consciencieuse et des réformes ou tentatives de réformes dont l'esprit et la portée dépassaient souvent l'objet et les limites de leurs propres fonctions. Les idées qu'inspirèrent à ces hommes justes et bons la

(1) M. de Fontette, dans la génération de Caen contribua vraiment au bien public en aidant au développement de l'industrie du commerce et des travaux publics.

condition misérable de leurs administrés et l'épuisement dont se mouraient les pays qui leur étaient confiés, l'application des idées que leur toute puissance leur permit de tenter, exercèrent une influence considérable sur le mouvement philosophique et politique du XVIII^e siècle.

Les intendants qui voulaient faire leur devoir, qui s'attachaient à leur province et se passionnaient à la servir, avaient, en général, le loisir de donner libre cours à leurs sentiments et à leurs goûts.

Les compétitions, les intrigues, l'arrivisme pour tout dire, qui existaient entre maîtres des requêtes candidats aux intendances, continuaient à sévir entre intendants candidats au Conseil du Roi, et il en résultait que la plupart des intendants abandonnaient leurs provinces à des subordonnés et passaient la plus grande partie de l'année à Paris. « Ils regardaient volontiers leurs fonctions, dit le « marquis de Mirabeau dans son *Testament politique* (1), « comme un passage à des situations plus relevées, et se « dispensaient autant que possible de résider dans leurs « provinces pour aller appuyer à Paris leur candidature. » Ce dernier abus était, paraît-il, si invétéré qu'une décision royale, rendue sous le ministère de Necker, dut leur interdire de prolonger, au delà de trois mois par an, le temps de leur absence de la généralité.

Trois mois par an ! Que devait-ce donc être avant ?

D'autre part, les intendances n'avaient pas toutes la

(1) Mirabeau, *Testament politique*, manuscrit de 1747.

même importance et, celles d'ordre supérieur étant très recherchées à défaut d'un poste au Conseil d'Etat, les mutations se reproduisaient si fréquemment que, dans l'espace de dix à douze ans, on voyait un intendant aller de Limoges en Roussillon, de là dans le Hainaut, en Lorraine, en Alsace etc., comme si l'administration des provinces n'avait été qu'une école pour les maîtres des requêtes.

« Supposez, lit-on aussi dans l'*Ami des Hommes* du marquis de Mirabeau (1), qu'un jeune homme à « peine
« sorti des bancs de l'école achetât une charge de passe-
« partout (2), qu'il s'exerçât quelques années dans une
« partie judiciaire, au bout desquelles il partit pour une
« province, et le voilà devenu l'arbitre souverain des for-
« tunes et des vies des citoyens. A peine sorti d'un novi-
« ciat si fatal aux peuples, il les laisse à un autre com-
« mençant et court faire un nouvel apprentissage dans
« quelque autre province différente de la première en
« mœurs, lois, usages et industrie, apprentissage plus dan-
« gereux encore en ce que le nouveau *préfet* se croit plus
« habile, et quand à force de bévues, il commence à être
« instruit, il retourne à la capitale... »

Avec un séjour prolongé à la capitale et une telle instabilité de leurs fonctions, c'était tout au plus si les intendants avaient le temps matériel d'apprendre à connaître les diverses régions de leur province. « Il serait fort à

(1) Mirabeau, *Ami des Hommes*, p. 213 à 215.

(2) Mirabeau entend désigner par là les maîtres des requêtes.

« désirer, exposait Necker (1), que les magistrats nommés
« aux intendances fussent plus longtemps permanents dans
« les mêmes provinces, la science est, en toute chose, l'ou-
« vrage du temps ; et c'est renoncer à un bien précieux
« que de sacrifier les avantages qu'a donné l'expérience. »

« Un intendant, en passant d'une province dans une
« autre, conserve l'instruction qui résulte des aperçus gé-
« néraux ; mais toutes les connaissances qui tiennent aux
« lieux et aux circonstances sont absolument perdues ; et
« les améliorations commencées se trouvent suspendues,
« ou par l'expérience ou par l'amour-propre d'un succes-
« seur. »

Ainsi gouvernés par des fonctionnaires incapables, égoïstes et durs, frères roseaux au pied du trône et chênes orgueilleux dans les provinces (2), les pays d'Elections étaient opprimés et pressurés de toutes manières. Accablées d'impôts, inquiétées dans leur vie et dans leurs biens, les populations n'avaient d'autre ressource que la résignation. Depuis longtemps, leurs réclamations, leurs plaintes, adressées au ministre, étaient renvoyées à l'intendant pour avis, et c'était sur cet avis que le ministre statuait. Les récriminations formées contre les actes de l'intendant lui-même, ou contre ses subordonnés, se retournaient ainsi le plus souvent contre leur auteur. D'ailleurs, le riche seul avait la faculté de tenter la chance

(1) *De l'Administration des Finances*, t. II.

(2) Servan, *Avis salutaire au Tiers-Etat*, *Opuscules*, 1788-1789.

d'un pourvoi au Conseil du Roi ; le pauvre, dans son village, ignorant et entouré d'ignorants, n'avait ni les moyens ni l'audace de faire parvenir sa voix jusqu'à l'autorité suprême.

Si nombreux étaient les abus de ce genre, que Fénelon osait, dans son *Examen de Conscience sur les devoirs d'un roi* (1), demander au monarque : « Vos intendants ne
« tranchent-ils point avec une hauteur que vous n'auriez
« pas vous-même, et n'étouffent-ils pas la voix du faible
« qui voudrait se plaindre ? »

Les communautés, comme les particuliers, devaient tout souffrir sans protester. Les plus puissantes d'entre elles, comme les riches particuliers, essayaient parfois de briser leurs entraves, mais, comme eux, ils n'y parvenaient que très rarement et presque toujours, dans ce cas, à l'aide d'une intrigue de cour ou d'une haute protection. Le duc de Saint-Simon raconte, à ce propos, dans ses *Mémoires* (2), les péripéties et les démarches auxquelles donna lieu l'excès de despotisme d'un intendant de Bordeaux nommé Courson. Après avoir frappé des taxes sur Périgueux, sans aucun édit ni arrêt du Conseil, cet intendant, voyant qu'on ne se pressait pas d'y satisfaire, augmenta, multiplia les frais et, enfin, emprisonna les échevins et un grand nombre de notables. La ville de Périgueux envoya une députation auprès du Conseil de Régence pour

(1) *Œuvres complètes de Fénelon*, Didot.

(2) *Mémoires du duc de Saint-Simon*, t. XV, p. 149.

porter plainte et demander réparation. Le duc de Noailles, alors président du Conseil des Finances, se proposait de confirmer purement et simplement les mesures de l'intendant, lorsque le duc de Saint-Simon, qui vivait en mauvais termes avec lui, profita de l'occasion pour lui résister et combattre ses desseins. Il le fit si bien et avec une telle persévérance qu'il obtint, après trois mois d'efforts, une décision accordant à la ville de Périgueux une partie des satisfactions demandées.

Mais cette demi-justice fut le produit d'un concours de circonstances tout à fait fortuit et spécial. Rien n'arrêtait d'ordinaire les oppressions locales ou particulières, si ce n'est lorsqu'elles s'étendaient trop et prenaient les proportions d'un soulèvement ou d'une émeute.

Alors les provinces faisaient appel aux Parlements contre les excès de pouvoir des ministres ou de leurs agents, et ce rôle de protecteurs du peuple qu'ils jouaient volontiers, pour satisfaire leurs rancunes ou leurs ressentiments contre l'autorité royale, fut, on le sait, une des causes principales de leur grande puissance.

Les Parlements cherchaient à acquérir les sympathies du peuple et s'en servaient ensuite comme d'une force pour résister au pouvoir central, défendre et conserver leurs intérêts personnels et leurs prérogatives. S'ils montrèrent quelquefois un certain courage, ce ne fut, dans tous les cas, jamais au péril de leur situation ou de leurs privilèges ; lorsque ceux-ci furent directement visés ou risquèrent d'être atteints par contre-coup, ils n'hésitèrent

jamais à trahir la cause de la nation pour les défendre et les sauvegarder.

L'intendance était divisée en *subdélégations* à la tête desquelles se trouvait un *subdélégué* ou sous-intendant nommé directement par l'intendant. Le subdélégué suppléait, en principe, l'intendant ; en fait, il en remplissait les fonctions, pour ainsi dire sans contrôle, puisque l'intendant était souvent absent et que, même présent, il se déchargeait couramment sur ses subordonnés des obligations ennuyeuses ou gênantes de son emploi.

Aux exactions et aux abus de pouvoir des intendants et de leurs délégués, s'ajoutaient, dans tous les ordres, et jusque dans les plus petits détails, celles des Elections, greniers à sel, juges des traites, de la marque des fers, des bureaux du Conseil, des trésoriers de France, des chambres ardentes, etc., juridictions ou rouages administratifs qui coûtaient à l'Etat des sommes considérables et constituaient, par la multiplicité des procès qu'ils suscitaient, une source de ruine pour les particuliers.

Le nombre des magistrats, avait dit Sully (1), dès le xvi^e siècle, est effroyable et pernicieux. « Préposés pour
« rendre la justice et recueillir les deniers publics, ils
« produisent des actions et des effets contraires à leurs
« professions, ne songeant qu'à enrichir leurs maisons,
« déployant le plus grand luxe, vivant avec splendeur et
« superfluité, mariant richement leurs enfants. »

(1) Economies royales de Henri-le Grand.

« Les intendants, écrivait Mirabeau (1) au XVIII^e siècle,
« se reposent de toute leur besogne sur leurs sous-
« ordres qui, gonflés et déplacés par cette portion d'auto-
« rité, toute puante qu'elle est, se reposent encore sur
« d'autres. En général, toute cette *clique* est l'objet de
« l'*aversion du peuple et des notables* ; mais on est venu
« à un tel point d'abaissement qu'on honore plus que ce
« qu'on craint et que tous ces gens-là se font faire la cour,
« comme l'on sacrifiait autrefois au diable pour qu'il ne
« fit pas de mal. »

On se fait en effet une idée de l'horreur que le peuple ressentait contre tout ce personnel administratif ligué contre lui ; mais on s'explique moins que la noblesse ait, dans une certaine mesure, partagé ce sentiment. Pourtant, cela est exact et tient à la jalousie qu'inspiraient, dans leur entourage même, la suprématie et l'omnipotence des intendants. Une raison entre autres pour laquelle les nobles n'aimaient pas les intendants c'est que ceux-ci avaient, comme juges des finances, le contrôle des titres de noblesse. Les exemptions d'impôts dont jouissaient les nobles ne pouvaient évidemment être justifiées que par la production des titres et l'intendant avait le pouvoir exclusif de se les faire représenter et, le cas échéant, d'ouvrir une enquête sur leur authenticité. On ne cessa pas dans la noblesse de considérer cet assujettissement comme une humiliation. M. de Boulainvilliers,

(1) *L'Ami des Hommes*, 213 à 215.

dans son ouvrage, soutenait que le nombre des vérifications était trop considérable pour que l'intendant ne se trompât pas, ne se laissât pas détourner de l'équité par ses affections ou ses antipathies et, surtout, il se plaignait que son arbitraire lui permit à son gré de « priver une famille de l'état qu'elle tenait de ses pères ou d'y appeler des familles qui n'avaient pas mérité ces honneurs. »

L'action dont certains hommes en situation furent ainsi amenés à prendre l'initiative, au cours du XVIII^e siècle, pour obtenir la réforme de l'administration des pays d'Elections, eut, il faut le reconnaître, une grande influence sur les destinées des populations et précipita l'avènement, indispensable pour elles, d'une révolution qui, politique dans son but immédiat, ne pouvait manquer d'être sociale dans certains de ses résultats et surtout dans ses conséquences.

A ce titre, ceux qui créèrent le mouvement en faveur des libertés locales ont travaillé, sciemment ou non, pour la libération et l'affranchissement du citoyen.

Les publicistes et les hommes d'Etat à qui revient ce mérite, constituèrent, en quelque sorte, deux écoles : la première qui se proposait de transporter l'organisation vivante des « Pays d'Etats » dans les Pays d'Elections ; la seconde qui, poursuivant une réforme plus profonde, mais toujours compatible avec le principe de la souveraineté intégrale du Roi, voulait compléter, par des organes nouveaux, la réorganisation administrative du royaume.

La première prit sa source dans l'entourage réformateur du duc de Bourgogne. Elle eut pour principaux représentants Fénelon et son collaborateur le duc de Chaulnes, Saint-Simon et le marquis Victor de Mirabeau, lequel appartint plus tard à la seconde, lorsque ses opinions en matière économique se furent entièrement modifiées. Les mesures prises par Necker, lors de son premier ministère, et dont nous avons spécialement à nous occuper, sanctionnèrent officiellement les principes fondamentaux de son système.

La seconde fut illustrée particulièrement par d'Argenson, Turgot et Letrosne ; ses projets consacrés en partie par la réforme générale, mais encore transitoire de 1787, inspirèrent souvent les assemblées de la Révolution.

Le meilleur moyen d'exposer les vues, les tendances, les préoccupations spéciales de chacune d'elles est, semble-t-il, d'indiquer ou de relater, suivant leur importance, les conceptions et les plans de leurs principaux représentants. C'est ce que nous ferons, prenant aussi pour guide le courant de cet « esprit de réforme » qui, né dans le groupe du duc de Bourgogne, ne s'éteignit après la mort de ce prince que pour renaître avec une intensité plus grande, avec un éclat plus vif, dans la période de fiévreuse agitation intellectuelle et morale que fut la seconde moitié du XVIII^e siècle, et pour se fondre enfin, inévitablement, dans le courant envahisseur de « l'esprit de Révolution ».

1^e Les projets tendant au rétablissement des Etats provinciaux dans les pays d'Electi^ons.

A. — Les réformateurs de l'entourage du duc de Bourgogne.

Le but commun des historiens réformateurs que le duc de Bourgogne accueillit et patrona de sa haute autorité était, répétons-le, de rétablir les anciennes institutions représentatives des pays d'Electi^ons et de profiter de cette reconstitution pour les perfectionner et les améliorer.

Parmi eux, deux seulement ont laissé des traces de leurs travaux : Saint-Simon et Fénelon.

Saint-Simon avait imaginé un système qui aurait « en-
globé tout le royaume divisé en douze régions (1) », mais ce système avait le grave inconvénient de boule-
verser, de fond en comble, les anciennes circonscriptions
administratives et d'entraîner, par suite, des complications
sans nombre.

C'est pour cette raison, vraisemblablement, que Fénelon
est plutôt considéré comme le chef de l'Ecole et son
projet comme le type des idées du temps sur la matière

Ce savant écrivain qui, précepteur des rois, fut davan-
tage encore un homme d'État, s'était attaqué aux abus
causés par les divers modes d'impôt en vigueur. Ses
études et ses observations l'avaient amené à reconnaître
que toute réforme fiscale, pour être vraiment efficace,

(1) M. Esmein à son cours.

devait être opérée par des corps électifs ou, plus exactement, qu'elle devait résulter d'une collaboration et d'une entente entre les populations intéressées et le pouvoir central. Il fallait avant tout, pensait-il, pour relever et régénérer la Nation, ressusciter les libertés locales, faire appel à toutes les intelligences, à toutes les bonnes volontés, Et voici — car c'est une citation nécessaire — comment, dans le chapitre de ses projets intitulé : *Administration intérieure du Royaume*, il concevait la création et réglait les attributions des assemblées représentatives dont il préconisait le rétablissement :

« 1° Etablissement d'*assiette* qui est une petite assemblée de chaque diocèse comme en Languedoc, où est l'évêque avec les seigneurs du pays et le Tiers-Etat, qui règle la levée des impôts suivant le cadastre, et qui est subordonnée aux Etats de la province ; »

« 2° Etablissement d'Etats particuliers dans toutes les provinces, comme en Languedoc, *on n'y est pas moins soumis qu'ailleurs, on n'y est pas moins épuisé*. Ces Etats particuliers sont composés des députés des trois Etats de chaque diocèse, avec pouvoir de policer, corriger, destiner les fonds etc... Ecouter les représentations des *assiettes*, mesurer les impôts sur la richesse naturelle du pays et du commerce qui y fleurit ; »

« 3° *Impôts*. Cessation de gabelle, grosses fermes, capitations et dîmes royales, suffisance des sommes que les Etats lèveraient pour payer leur part de la somme totale des charges de l'Etat. Ordre des Etats toujours plus

soulageant que celui des fermiers du Roi ou traitants, sans l'inconvénient d'éterniser les impôts ruineux et de les rendre arbitraires. Par exemple, impôts par les Etats du pays sur les sels, sans gabelle. Plus de financiers »

« 4° Augmenter le nombre des gouvernements de province, en les fixant à une moindre étendue sur laquelle un homme peut surveiller soigneusement avec le lieutenant général et le lieutenant du Roi. »

« Vingt au moins en France seraient la règle du nombre des Etats particuliers. Résidence dans les provinces des gouverneurs et des officiers. Point d'intendants, *missi dominici* seulement de temps en temps. »

« 5° Etablissement d'Etats Généraux : *Leur utilité* : Etats du royaume entier qui seront paisibles et affectionnés comme ceux de Languedoc, Bretagne, Bourgogne, Provence, Artois, etc. Conduite réglée et uniforme pourvu que le roi ne l'altère pas. Députés intéressés par leur bien et par leurs espérances à contenter le roi. Députés intéressés à ménager leur propre pays, où leur bien se trouve, au lieu que les financiers ont intérêt à détruire pour s'enrichir. Députés voyant de près la nature des terres et le commerce de leur province. »

« Composition des Etats Généraux : de l'évêque de chaque diocèse, d'un seigneur d'ancienne et haute noblesse, élu par les nobles ; d'un homme considérable du Tiers-Etat, élu par le Tiers-Etat. »

« Election libre : *nulle recommandation du roi, qui se tournerait en ordre.* Nul député perpétuel, mais capable

d'être continué. Nul député ne recevra avancement du roi avant trois ans après la députation finie. »

« Supériorité des Etats Généraux sur ceux des provinces. Correction des choses faites par les Etats de provinces, sur les plaintes et preuves. Revision générale des comptes des Etats particuliers pour fonds et charges ordinaires. Délibérations pour les fonds à lever, par rapport aux charges extraordinaires. »

« Autorité des Etats pour s'assembler tous les trois ans en telle ville fixe, à moins que le roi n'en propose quelque autre ; pour continuer les délibérations aussi longtemps qu'ils jugeront nécessaire ; par voie de représentation, pour étendre leurs délibérations sur toutes les matières de justice, de police, de finance, de guerre, d'alliance et négociation de paix, d'agriculture, de commerce... »

Ce plan de constitution, inspiré par le sentiment du devoir et l'amour du bien, se terminait par une conclusion rigoureuse, qui résumait tous les griefs du temps contre l'administration des pays d'Elections : « Plus d'intendants ! »

B. — Le marquis de Mirabeau et « la question des Etats Provinciaux. »

Le duc de Bourgogne étant mort au pied du trône où l'appelaient, à la fois, le droit de sa naissance et, chose plus rare chez un prince héritier, d'exceptionnelles qualités de cœur et d'esprit, les lueurs d'espérance que son futur

règne avait fait naître s'évanouirent avec lui. Isolés désormais et sans appui, les hommes éclairés qui, sous son égide, avaient entrepris d'assouplir le dogme de la monarchie absolue pour le conformer aux nécessités politiques et sociales du moment, furent réduits au silence et virent bientôt leurs projets tomber dans le plus complet oubli.

Mais les abus, les excès de la centralisation surtout, allèrent sans cesse en s'aggravant et déterminèrent, à la longue, un mouvement de réaction qui ranima et vivifia le courant de « l'Esprit de réforme ». L'absolutisme étouffant de la monarchie avait atteint son apogée ; il avait ligué contre lui toutes les sources vives de l'opinion. Les idées et les projets de Fénelon inspirèrent tout naturellement les réformateurs orthodoxes, ceux qui persistaient à tout attendre de la libre initiative et du bon vouloir de la royauté. Parmi eux et en première ligne, se trouve le marquis de Mirabeau, auteur de l'*Ami des hommes* et père du grand tribun de la Révolution.

On a parfois attribué à l'école des économistes du xviii^e siècle le mérite d'avoir rouvert la question des Etats provinciaux. Il y a là une erreur qui résulte d'une confusion entre les diverses phases de la vie du marquis de Mirabeau. Si, en effet, Mirabeau appartient plus tard à l'école de Quesnay, il est incontestable, qu'à l'époque où parut son *Mémoire sur l'utilité des Etats provinciaux* (1750), il n'en faisait pas partie et n'écrivait que sous sa propre responsabilité. D'ailleurs, le *Mémoire* appartient à un

ordre d'idées tout différent, puisqu'il se rattache aux conceptions admises en 1711 dans l'entourage du duc de Bourgogne. C'est donc bien Mirabeau personnellement, auteur libre et indépendant qui, le premier, après le mouvement de 1711, ramena au premier plan de l'actualité la question de la décentralisation.

C'est bien lui, comme le dit M. de Loménie (1), qui devança « de vingt ans les plans de Turgot, de vingt-huit ans les tentatives de Necker et de trente-sept ans le mouvement d'idées qui devait imposer à la Royauté l'Édit de 1787, établissant partout, mais trop tard et trop brusquement, des assemblées provinciales, lesquelles devaient à leur tour donner naissance à nos Conseils-Généraux ».

L'ouvrage de Mirabeau dut tout d'abord son succès à ce que la plupart des écrivains politiques du temps avaient omis de parler de la question des États provinciaux ou ne l'avaient rappelée qu'en quelques mots. Montesquieu, par exemple, dont l'« *Esprit des lois* » avait paru deux ans auparavant, s'était borné à indiquer vaguement ses préférences(2). « Dans de certaines monarchies en Europe », avait-il écrit « on voit des provinces qui, par la nature de leur gouvernement politique, sont dans un meilleur état que les autres. On s'imagine toujours que ces provinces ne paient pas assez, parce que, par un effet de la bonté de leur gouvernement, elles pourraient payer davantage,

(1) Les Mirabeau, *Nouvelles études sur la Société française au XVIII^e siècle*, t. II, p. 104.

(2) *Esprit des lois*, liv. XIII, chap. XII.

« et il vient toujours à l'esprit de leur ôter ce gouverne-
« ment même qui produit ce bien, qui se communique,
« qui se répand au loin, et dont il vaudrait bien mieux
« jouir ».

Le « *Mémoire sur l'utilité des états provinciaux* » fut, à cause de ce passage, attribué d'abord à Montesquieu. « Il se répand, lit-on dans le journal du marquis d'Argenson, une brochure qui paraît être du président de Montesquieu concernant l'utilité des Etats provinciaux ; ceci « n'est que le commencement des livres de cette nature « qui vont paraître ».

Mais le « Mémoire » ne tarda pas à s'imposer de lui-même. Le talent qui s'y révélait, la vigueur et la sincérité avec lesquels il traduisait et exprimait des sentiments chers au public, lui valurent un retentissement considérable. Il eut deux éditions successives, on pourrait même dire trois, puisque la seconde (1757) fut reproduite en 1758 comme *quatrième partie de « l'Ami des hommes »*. L'ouvrage n'était, en 1750, qu'une simple brochure dans laquelle Mirabeau défendait l'institution des Etats provinciaux et démontrait l'immense supériorité des pays d'Etats sur les autres, mais où il ne se préoccupait pas encore des moyens d'étendre cette institution à tout le royaume. Ce n'est que dans la seconde édition que fut traité ce dernier point. En 1750 le *Mémoire* était divisé en trois parties concernant les avantages des états provinciaux relativement : 1° à l'autorité royale, 2° aux finances, 3° au bonheur des peuples ; en 1757, ces trois parties étaient développées

et suivies d'une quatrième qui exposait le système imaginé par Mirabeau. Toutefois, si l'on veut saisir la pensée première de l'auteur, c'est à l'édition de 1750 qu'il faut se reporter, parce que la seconde contient des variantes qui, à certains égards, la rendent beaucoup moins nette (1).

L'introduction du mémoire de 1750 suffirait, à la rigueur, à révéler l'esprit et le but dans lesquels l'ouvrage était conçu. Elle oppose, en effet, à la tyrannie d'un monarque, qui règne par la crainte qu'il inspire, la sagesse d'un prince qui associe son peuple au gouvernement et à l'administration de l'Etat. Les considérations envisagées et les opinions formulées par le marquis se rapportent toutes à cet ordre d'idées.

Puisqu'elles constituent, en quelque sorte, l'exposé des motifs du projet que nous avons à relater, et que, d'autre part, il nous est impossible de nous y arrêter comme il conviendrait, nous nous bornerons à citer les deux passages suivants qui sont particulièrement suggestifs : « Je
« crois qu'il serait fâcheux, disait Mirabeau, que le prince
« ne vît ses droits que dans sa puissance, et que les su-
« jets ne connussent de principe de leur obéissance que
« la loi du plus fort ; cette façon d'envisager les choses
« pourrait un jour produire, d'un côté, la violence et le
« délire, de l'autre, la crainte, les murmures et le désir
« de secouer le joug. »

« Je crois fermement que les souverains légitimes ont

(1) Elle est d'ailleurs précédée d'une introduction qui laisse déjà percer l'influence exercée par Quesnay sur les idées de Mirabeau.

« un intérêt réel à permettre à leurs sujets la discussion,
« la connaissance de leurs droits, ce qui est intimement
« lié à celle des devoirs des sujets. Je pense qu'un
« homme éclairé peut seul faire un sujet ferme dans son
« devoir et qu'il n'y a qu'un pas de l'obéissance aveugle
« à la révolte. »

Dans la quatrième partie de son œuvre, qui forme en réalité (1) la troisième de l'édition de 1757, Mirabeau traitait, comme nous l'avons dit, de l'exécution de son plan. Son projet s'inspirait, comme celui de Fénélon, de l'exemple de l'Assemblée du Languedoc, qui était, en effet, la plus parfaite de toutes. Voici quelles étaient, dans leurs grandes lignes, les règles constitutives de l'organisation administrative qu'il proposait d'étendre à tous les pays d'Elections : Les Etats devaient se réunir tous les ans ; ils étaient composés de membres pris dans les trois ordres, des archevêques et des évêques pour le clergé, des barons pour la noblesse, et, pour le tiers-état, de députés élus parmi les officiers municipaux des villes, lesquels étaient rééligibles chaque année et choisis tant parmi les gentils-hommes que parmi les notables bourgeois. Le tiers avait double représentation et, pour qu'il pût profiter de cet avantage, il délibérait en commun et votait par tête. Les distinctions entre les ordres n'étaient que de déférence et nullement d'autorité absolue ; le président de chaque ordre avait le droit de proposition. Les Etats statuaient

(1) Les trois parties de l'ouvrage de 1750 avaient été condensées, en effet, dans celui de 1757, et n'en formaient plus que deux.

sur tout ce qui était relatif aux travaux publics, à l'agriculture, au commerce, à l'industrie et aux finances. L'administration, pour ce dernier objet, reposait sur une combinaison spéciale : Mirabeau demandait qu'on fit le calcul de ce que les fermes rapportaient au roi dans la province, ainsi que du produit des contributions ordinaires et extraordinaires qui s'y levaient. Les Etats se seraient engagés à fournir au trésor une somme égale qu'ils auraient trouvée, d'abord, dans les impositions indirectes établies de la manière qu'ils auraient jugée préférable, et, ensuite, dans l'impôt direct, qui devait être partout une taille réelle, parce que cette contribution était facile à établir et qu'elle permettait de dresser un cadastre exact de tout le royaume. Les Etats nommaient à tous les emplois généraux ; ils rendaient compte de leurs travaux au roi par l'intermédiaire des intendants et recevaient, par le même canal, les ordres ou les instructions du gouvernement (1).

Le projet avait aussi prévu la formation d'une commission intermédiaire qui était chargée d'appliquer les décisions prises par l'Assemblée, et d'administrer en son nom dans l'intervalle d'une session à l'autre : « elle était composée de syndics généraux élus, chaque année, parmi les représentants des trois ordres, et qui, élus ainsi pour un an, devaient néanmoins rester en charge l'année suivante, pour initier leurs successeurs aux détails de l'administration et, comme disait le projet, pour leur transmettre « la tradition administrative. »

(1) V. Héliou de Luçay, *Les Assemblées provinciales sous Louis XVI.*

Ce plan ne tendait bien, comme on le voit, qu'à utiliser les institutions du passé, à les perfectionner et les améliorer, en les conciliant le plus possible avec les idées qui germaient déjà dans les cerveaux. D'ailleurs, il n'y a pas à se méprendre sur les intentions vraies du marquis de Mirabeau.

Monarchiste et aristocrate, Mirabeau, même lorsqu'il eut subi l'influence des idées de Quesnay, resta un partisan des privilèges. « L'égalité, disait-il dans son supplément de 1758, ne saurait exister au physique que dans les enfers ; elle est contraire à la nature, car tout est « privilège, ici-bas, à commencer par les dons naturels (1). »

2° Les projets nouveaux de réorganisation administrative des pays d'Elections.

Ces projets concevaient la réforme administrative d'une manière beaucoup plus radicale que les premiers. Au lieu de se mouvoir dans le cadre trop large ou trop étroit de la province, ils prenaient comme point de départ, la paroisse, et comme terme, l'Etat.

Les divers systèmes qui y étaient exposés procédaient du même principe et leur plan comportait, malgré certaines variantes dans les règles constitutives, les attributions ou les noms des assemblées proposées à l'administration :

(1) V. sur l'œuvre de Mirabeau : Henri Ripert, *Le marquis de Mirabeau* (« l'Ami des hommes »), Art. Rousseau. Paris, 1901.

1° Transformation du régime municipal des paroisses et création d'un corps administratif nouveau : la Municipalité ;

2° Formation d'une circonscription administrative intermédiaire entre la paroisse et la province, création d'une Assemblée représentative correspondante et organisation de l'Assemblée provinciale ;

3° Institution d'une Assemblée nationale consultative.

Tous les rouages du mécanisme complet, qu'on se proposait ainsi d'établir, devaient s'engrener les uns les autres ; chaque assemblée engendrait, par la voie de l'élection, celle du degré hiérarchique supérieur.

L'Ecole dont nous sommes amenés à nous occuper, eut pour principaux représentants : d'Argenson, Turgot et Letrosne. Pour la clarté de notre exposé, nous suivrons l'ordre général du plan commun de ces trois auteurs et nous examinerons successivement les conceptions spéciales de chacun d'eux.

A. — Transformation du régime municipal de paroisses.

Les réformateurs avaient à vaincre deux difficultés capitales, deux grands inconvénients du régime ancien de l'organisation municipale des campagnes :

1° L'Assemblée générale des habitants était incapable de suffire à sa tâche ; elle était trop nombreuse et composée d'éléments trop imparfaits pour délibérer utilement.

Projets tendant à corriger ce premier inconvénient

a) *D'Argenson* proposait de retirer à l'Assemblée générale des habitants le droit de délibérer et d'administrer, pour le transférer à des magistrats municipaux ou populaires élus, au nombre de cinq, par la méthode du scrutin de l'abbé de Saint-Pierre (1). L'élection avait simplement pour but de désigner des candidats à l'intendant qui faisait la nomination au nom du roi ; les électeurs ignoraient même à qui concourait la pluralité des suffrages. « Par là, « disait d'Argenson (2), l'intendant et les subdélégués « nommeront et conféreront librement chaque place, après « avoir connu par le suffrage des égaux, et par toutes les « autres confirmations possibles, quel est celui qui paraît « le plus digne ; et par là on évitera aussi l'importunité de « la partialité, les sollicitations, les cabales et l'excès « d'autorité que le droit d'élection donne au peuple. »

b) *Turgot* (3), au contraire, maintenait l'Assemblée générale des habitants ; mais il la réduisait dans des proportions considérables. Seuls les propriétaires fonciers, ayant un revenu d'au moins 600 livres, pouvaient en faire partie.

(1) Le système de la Polysynodie.

(2) *Considérations sur le Gouvernement présent et passé de la France*, 1^{re} édition, chap. II, al. 37.

(3) *Mémoire sur les municipalités à établir en France*, rédigé par Dupont de Nemours et soumis au Roi (1776).

C'était une application de la thèse physiocratique : la terre étant considérée comme seule productrice de richesses nouvelles, les revenus fonciers devaient seuls supporter toutes les charges de l'impôt, parce que, disait-on, toute autre organisation de l'impôt les faisait, par des répercussions inévitables, retomber sur les propriétaires fonciers. Les physiocrates ramenaient, par suite, tous les impôts à un impôt unique et foncier, dont l'administration revenait logiquement aux propriétaires qui le devaient payer.

C'était aussi une application du principe censitaire, selon lequel les plus riches seraient les plus intéressés à une bonne administration et au maintien de l'ordre.

Dans le système de Turgot, les propriétaires fonciers avaient autant de voix qu'ils possédaient de fois 600 livres de rente. Comme tempérament à ce régime, il était admis que les propriétaires ne possédant pas 600 livres de rente pouvaient se grouper pour atteindre ce chiffre et désigner alors leur représentant à l'Assemblée.

c) Le plan de *Letrosne* (1) ne diffère de celui de Turgot qu'en ce qu'il admettait, outre les propriétaires ayant un revenu de 600 livres, les fermiers qui remplissaient cette condition.

2° L'unité municipale formée par la paroisse était, en général, trop petite, pour qu'il fût possible d'y créer une véritable vie municipale.

(1) De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt.

Moyens proposés pour obvier à cette difficulté.

a) *D'Argenson*. — Quand les bourgs ou les villages étaient trop petits, d'Argenson voulait qu'on les réunît par groupes de deux ou de trois pour en faire une seule communauté. L'idée était simple mais difficile à réaliser, parce que les habitants étaient très attachés à leurs paroisses. Lorsque, plus tard, la Constituante manifesta le désir de s'y rallier, les petites paroisses protestèrent et ce fut leur cause qui triompha.

b) *Turgot*. — Turgot laissait subsister la paroisse comme unité municipale mais il confiait son administration à trois officiers en titre que l'Assemblée des propriétaires fonciers devait élire: *le syndic au maire*, qui aurait été ainsi un syndic effectif, à l'encontre de ce qu'avait été, jusqu'alors, l'homme du roi qui en exerçait les fonctions; *le président de l'Assemblée*, dont les fonctions auraient été surtout honorifiques, et le *greffier*, qui aurait été chargé de tenir les livres ou registres de la paroisse.

c) *Letrosne*. — Dans le plan de Letrosne, la province était prise comme unité et divisée en districts décomposés eux-mêmes en *cantons ou arrondissements*, autant que possible réguliers, 3 000 toises sur chaque face, disait Letrosne, et qui devaient être les circonscriptions municipales du système.

L'organisation administrative de la municipalité comprenait, outre l'Assemblée des propriétaires et fermiers,

une Assemblée ou *communauté d'arrondissement* formée :

1° D'un *syndic général* (membre délégué du Conseil de district) ;

2° D'une *Commission administrative* permanente composée de seigneurs et de propriétaires ayant au moins deux voix ;

3° Du *syndic* de l'arrondissement ;

4° Du *curé* ;

5° De *quatre votaux* ayant le droit de vote, comme leur nom l'indique, et tenant leurs pouvoirs de l'Assemblée, qui les élisait pour deux ou trois ans.

Toutefois, Letrosne avait pris soin de ménager les paroisses qu'il supprimait et, pour cela, il leur avait donné une espèce de survivance, en leur laissant à chacune un syndic qui, choisi par l'Assemblée générale, exerçait en son nom les fonctions de surveillant local.

Le comité de l'Assemblée constituante adopta le projet de Letrosne, mais il ne parvint pas à le faire voter par l'Assemblée (1).

La Convention le reprit peu après et l'introduisit dans la Constitution de l'an III qui plaça la municipalité au canton, mais maintint, dans chaque commune, un maire et un adjoint. La municipalité de canton, dans le système de la Convention, n'était, en effet, que la réunion de toutes les municipalités communales du canton.

(1) Mirabeau (le fils) intervint au nom des petites communes et obtint gain de cause.

B. — Formation d'Assemblées de district et d'Assemblées provinciales.

Le district, ou circonscription intermédiaire entre la paroisse et la province, devait grouper un certain nombre de paroisses sur lesquelles se seraient étendus l'action et le contrôle de son assemblée représentative.

a) *D'Argenson*. — Le projet de d'Argenson sur la matière ne parut qu'en 1784, dans une deuxième édition de son ouvrage (1). Il reproduit à peu de chose près celui de Turgot qui est beaucoup plus connu. Nous nous bornerons donc à signaler les dispositions originales par lesquelles il en diffère.

La création d'Assemblées de district et d'Assemblées provinciales amenait d'Argenson à supprimer les intendants. Ces fonctionnaires, dont il avait seulement restreint les pouvoirs dans son ouvrage de 1764, disparaissaient complètement et étaient remplacés par quatre commissaires : deux officiers militaires qui auraient commandé les troupes de la province et deux fonctionnaires civils qui, recrutés parmi les maîtres des requêtes, auraient été les représentants de l'autorité royale dans l'ordre politique et administratif.

D'autre part, les Assemblées provinciales devaient élire, trois officiers chargés d'attributions administratives spéciales : un *syndic général* qui dirigeait les débats de l'As-

(1) *Considérations sur le Gouvernement de la France*, 2^e éd., 1784.

semblée et faisait exécuter ses décisions, *un secrétaire général* qui rédigeait les délibérations et qui effectuait ou faisait effectuer, sous ses ordres et sous sa responsabilité, toute la besogne du bureau incombant à l'Assemblée, *un trésorier général* qui avait pour mission de toucher de chaque receveur particulier le montant des impositions de son district, de transmettre au trésor royal la part qui lui revenait et de conserver celle qui était destinée à la province. Ce fonctionnaire était comptable des fonds de l'Etat envers le Ministre des finances, et des fonds de la province, envers l'Assemblée ou ses commissaires, qui étaient seuls compétents pour en ordonner l'emploi.

Enfin, les nouveaux corps administratifs devaient avoir le contentieux de la plupart des affaires dont elles connaissaient ; les plus importantes seules restaient de la compétence des juges royaux.

b) *Turgot*. — C'était toujours le mot « Municipalité » qu'employait Turgot pour qualifier les divers rouages de son système.

L'Assemblée de district s'appelait donc *Municipalité d'Election*, vraisemblablement parce que le district correspondait à la circonscription financière de l'Election. Elle était composée d'un délégué élu par chaque Municipalité du premier degré. Son attribution provinciale était la répartition de l'impôt entre les diverses paroisses de son ressort. C'était elle aussi qui statuait sur les demandes en remise de taxes et qui prenait l'initiative des travaux d'utilité publique intéressant le district tout entier. Elle déci-

dait en dernier ressort ou, suivant le cas, en référerait à la province pour obtenir son autorisation ou son concours.

Les *Assemblées* ou *Municipalités provinciales* étaient formées des membres élus par les municipalités d'Élection, au nombre de trente environ. Elles devaient avoir deux sessions chaque année : dans la première, qui ne pouvait pas durer plus de trois semaines, elles examinaient la situation respective des divers districts et réglaient leurs parts contributives ; elles statuaient sur tous les intérêts généraux de la province relatifs aux Travaux publics, à l'Agriculture au Commerce et à l'Industrie. Dans la seconde session, qui durait huit jours, l'Assemblée procédait à la répartition effective de l'impôt entre les districts.

c) *Letrosne*. — Le système de Letrosne (1) avait ceci de particulier, qu'à côté des assemblées de district et des assemblées provinciales, formées comme celles des autres projets, par un mode d'élection à plusieurs degrés, il instituait des Conseils exécutifs dont les attributions empiétaient, dans une large mesure, sur celle des agents du Gouvernement.

Physiocrate convaincu, Letrosne concluait à la suppres-

(1) V. son ouvrage : *De l'Administration provinciale et de la réforme de l'impôt*. La plupart des Académies de province ayant mis au concours la question des Assemblées provinciales, popularisée par le livre du marquis de Mirabeau, Letrosne s'était mis sur les rangs et son ouvrage avait été couronné par l'Académie de Toulouse.

sion de toute contribution indirecte et à l'établissement d'une taille réelle unique.

Or, pareille entreprise ne pouvant être réalisée que par la nation elle-même ; c'est-à-dire par les propriétaires intéressés à l'administration de cet impôt, il fallait qu'on leur donnât des pouvoirs très étendus. C'était de ce principe que l'auteur était parti pour tracer son plan de réforme.

A la base de l'organisation se trouvait, comme nous l'avons vu, le *canton* ou *arrondissement* avec son Assemblée ou *Communauté*. Le district comprenait à peu près dix-huit arrondissements. Son administration était confiée : 1° à une Assemblée de district dont les membres étaient élus, pour un certain temps, par les députés des Communautés d'arrondissement et 2° à un *conseil* de district composé de membres élus à vie par les députés de l'Assemblée de district, parmi les propriétaires jouissant d'un revenu d'au moins 1.000 livres.

La province ou *généralité* comprenait environ dix districts. Elle était administrée : 1° Par une Assemblée *provinciale*, élue également parmi les propriétaires fonciers possédant au moins 1.000 livres de rente et par un collège composé de représentants des communautés et des districts ; 2° Par un *Conseil provincial* dont les membres étaient élus à vie par l'Assemblée provinciale, parmi les propriétaires justifiant de 10.000 livres de revenu.

Les Assemblées avaient les mêmes attributions que celle du projet de Turgot, mais leurs moyens d'action

étaient considérablement accrus par l'institution des Conseils qui agissaient, en leur nom, d'une façon régulière et permanente.

Les Conseils de district inspiraient et contrôlaient l'administration des Communautés d'arrondissement. Ils étaient placés eux-mêmes sous la surveillance des *Conseils provinciaux* qui les dirigeaient, les inspectaient et suivaient l'exécution de leurs principales opérations, notamment de celles relatives à l'assiette de l'impôt.

Ces Conseils, qui d'ailleurs se réunissaient aux Assemblées pour délibérer, ne devaient éprouver aucune gêne, aucune contrainte dans l'exercice de leurs fonctions, puisque, élus à vie, ils n'avaient pas à se préoccuper des questions de clocher.

Ajoutons que Letrosne, comme d'Argenson, avait songé à donner aux nouveaux corps administratifs le contentieux des impôts. Les recours exercés par les particuliers à l'occasion de la répartition et du recouvrement de l'impôt, devaient être portés devant le syndic de chaque arrondissement qui statuait avec trois votes choisis par la *Communauté d'arrondissement*. Toutefois, ce fonctionnement n'était admis que sous le contrôle de l'autorité royale.

Le plan de Letrosne a eu une influence prépondérante sur les délibérations de l'Assemblée constituante : l'Assemblée provinciale devint le *Conseil de département* ; le Conseil provincial, le *Directoire de département* ; le syndic général, le *Procureur général syndic* du département et du district.

Mais, à la différence du système de Letrosne, qui maintenait les intendants, celui de la Constituante, par haine de ces fonctionnaires, refusa au roi toute représentation dans les Assemblées nouvelles, bien que celui-ci fût encore, à l'époque, le chef du pouvoir exécutif.

C. — Institution d'une Assemblée nationale consultative.

L'Assemblée nationale était, dans les divers projets, le faisceau par lequel étaient réunis, entre les mains du roi, tous les fils correspondants aux points les plus reculés et les plus petits du royaume.

La création de cet organe était un moyen terme que les auteurs proposaient, parce qu'ils n'osaient pas encore demander la convocation des Etats Généraux (1). Turgot insistait tout particulièrement sur ce point et soulignait que toutes les Assemblées, depuis la première jusqu'à la dernière, étaient, dans son système, des municipalités et non des Etats, des Corps consultatifs et non des Assemblées législatives.

a) *D'Argenson*. — *L'Assemblée des députés et des états à la Cour* se composait de députés élus par les Etats provinciaux. Chaque assemblée provinciale devait en désigner quatre qui, pris dans son sein, étaient délégués pour une année à la Cour. A l'expiration de leur mandat, ces députés

(1) M. Esmein à son cours 1902-1903.

devaient rentrer à l'Assemblée provinciale et y rendre compte de leur mission.

b) *Turgot*. — La *grande Municipalité* ou *Municipalité royale* était composée d'un député de chaque municipalité provinciale et d'un adjoint suppléant qui avait droit de séance, mais non pas voix délibérative. Ses attributions consistaient dans la répartition des impositions entre les provinces, la décision des travaux publics, ainsi que des voies et moyens d'y pourvoir, la distribution des secours aux provinces qui avaient éprouvé des pertes ou qui manquaient de ressources pour entreprendre des travaux utiles etc.

Les ministres avaient, au Conseil national, les mêmes droits que les députés et le roi devait honorer de temps en temps l'Assemblée de sa présence.

c) *Letrosne*. — Le *Conseil national* comprenait deux députés de chaque généralité, élus par l'Assemblée provinciale pour quatre ans, renouvelables par moitié et rééligibles après un intervalle de deux ans. Il était présidé par le roi, ou, en son absence, par le Contrôleur Général des finances. Il devait correspondre continuellement avec les *Conseils provinciaux* pour leur demander leur avis ou leur transmettre des ordres. Enfin, pour rendre plus étroits encore les rapports des deux administrations, le projet prescrivait des tournées d'inspection que le Conseil national était obligé d'effectuer chaque année dans les provinces. La moitié seulement du Conseil était préposée à ces tournées, de telle sorte que ses séances ne fussent pas interrompues.

Dans ses quatre années de mandat, chaque député inspectait au moins deux provinces que le sort désignait, mais il ne pouvait, en aucun cas, exercer cette mission dans celle dont il était l'élu ; s'il se trouvait que le tirage la désignât, l'opération était annulée et recommencée jusqu'à ce que le résultat en fût modifié.

DEUXIÈME PARTIE

L'Assemblée provinciale du Berri sous Louis XVI

LA RÉFORME DE NECKER. — CRÉATION A TITRE D'ESSAI DE
L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE DU BERRI

Turgot avait prévu, en arrivant au pouvoir, que la confiance dont le roi honorait ses idées ne serait ni assez constante ni assez durable, pour lui permettre d'accomplir le programme de réformes qu'il s'était proposé.

« J'ai senti », avait-il écrit en prenant possession du « Contrôle Général des Finances, que votre majesté me « chargeait du bonheur de ses peuples..... Mais j'ai « senti tout le danger auquel je m'exposais ; j'ai prévu que « je serais seul à combattre contre les abus de tout « genre, contre les efforts de ceux qui gagnent à ces abus « contre les préjugés.... J'aurai à lutter contre la bonté « naturelle de votre Majesté, contre sa générosité... « je serai craint, haï, etc... On m'imputera tous les « refus ; je serai peut-être assez calomnié pour perdre la « confiance de votre Majesté... C'est à l'homme honnête,

« à l'homme juste et bon plutôt qu'au roi que je m'abandonne. »

Ces prévisions se réalisèrent, on le sait, point par point, et les entreprises de Turgot, que ses adversaires n'avaient pas craint de taxer de manifestations d'idées révolutionnaires, restèrent en grande partie à l'état de projets.

Tel fut le sort, entre autres, du projet dont nous venons de parler.

L'intransigeance du Ministre et l'ardeur invincible de ses convictions rendirent impossible le succès de sa réforme administrative. Le plan en était excellent ; il était l'œuvre d'un administrateur consommé, qui avait su combiner habilement la pratique et la théorie acquises au cours d'une carrière particulièrement brillante, mais il pêchait justement en ce qu'il était trop parfait, en ce qu'il ne tenait pas suffisamment compte des contingences et des influences politiques.

L'auteur n'avait pas su comprendre que les ennemis du progrès étaient encore trop puissants, trop forts pour qu'il fût possible de leur imposer, tel quel et sans transition, un système à la fois si nouveau et si radical.

Les annotations que Louis XVI écrivit en marge du *mémoire* indiquent combien les idées de Turgot heurtaient, par leurs brusques innovations, le sentiment conservateur du « réformisme » officiel (1).

(1) *Mémoires du règne de Louis XVI*, t. III et IV, par Soulatie qui avait en communication des papiers les plus secrets du roi.

« C'est une idée si nouvelle, écrivait le roi, qu'elle a encore dans nos opinions je ne sais quoi de bizarre et de romanesque... Le système de Turgot est un beau rêve... C'est une utopie qui part d'un homme qui a de bonnes vues, mais qui bouleverserait l'état actuel... Ce serait une nouvelle France bien promptement régénérée. »

Après Turgot, le portefeuille des finances fut confié successivement à M. de Clugny qui mourut au bout de quelques mois et à l'intendant des finances Taboureau, deux comparses qui ne laissèrent aucune trace de leur passage au pouvoir.

Ce n'est que le 2 juillet 1777, plus d'un an après la chute de Turgot, que le choix du roi se porta sur Necker.

Fils d'un régent du Collège de Genève et venu jeune à Paris, Necker avait été tout d'abord simple employé de banque ; mais, extrêmement intelligent et doué d'une aptitude particulière pour les questions de finances, il n'avait pas tardé à devenir banquier à son tour et possesseur d'une immense fortune. L'expérience et l'habileté dont il avait fait preuve dans la gestion de ses propres affaires, les grandes opérations qu'il avait sans cesse entreprises et réussies, lui avaient acquis, dans sa partie, une renommée et une réputation sans égales.

Très mêlé au mouvement d'idées libérales de son époque, il était parvenu peu à peu à pénétrer dans le monde de la Cour où de nombreux services particuliers lui avaient créé des amis. C'est ainsi que malgré son origine étrangère, sa qualité de protestant et sa profession,

Necker, soutenu par la volonté du roi et désigné par le vœu du pays, devint ministre des Finances.

On dépeignit au roi, dit Sallier (1), comme un préjugé digne des siècles superstitieux et barbares, l'institution qui faisait rejeter des services utiles, parce qu'ils venaient d'un pays étranger ou d'une religion proscrite. »

Toutefois, l'opposition très vive dont sa candidature avait été l'objet (2) —, malgré le précédent de Law, écosais et protestant, — l'empêchèrent d'obtenir le titre de *Contrôleur général des Finances*. Le contrôleur général Taboureaux conserva ses fonctions et Necker fut nommé à côté de lui « par une espèce de conciliation entre les principes de la Monarchie et les nécessités du moment (3).

Lorsque Taboureaux, moins d'un an après, fut contraint à la retraite, les choses restèrent en état, et Necker continua à remplir les fonctions, sans en avoir le titre. Nommé, dès l'abord, Conseiller des Finances et Directeur Général du Trésor Royal, le ministre fut simplement qualifié, par la suite, *Directeur Général des Finances*.

Necker apportait au pouvoir, dit M. Stourn, « les fruits d'une éducation essentiellement différente de celle des jeunes nobles de la Cour de Louis XV... L'austérité de la maison paternelle, suivie des épreuves de la pauvreté et du

(1) Sallier, conseiller au Parlement de Paris : *Les Annales françaises*.

(2) Les conseillers d'Etat et les maîtres des requêtes se montraient jaloux de conserver l'espèce de privilège que l'usage leur avait acquis, de voir prendre dans leurs rangs les contrôleurs des finances.

(3) M. Esmein à son cours, 1902-1903.

travail, composait les seuls souvenirs de jeunesse du futur ministre. On comprend combien un homme ainsi préparé à la vie, devait, s'il restait sincère, opposer d'antipathie aux choquantes déféctuosités du passé, antipathie autrement invincible que celle du plus réformateur des grands seigneurs habitués de père en fils à tolérer les abus et à en profiter. (1) »

Et en effet, cet homme illustre remplit, malgré les imperfections dues à une certaine faiblesse de caractère, les intentions qui présidèrent à sa nomination.

La critique est souvent le meilleur des éloges. Celle que les partisans du *statu quo* adressèrent à Necker, dès qu'ils le virent fermement résolu à agir, est peut-être la plus significative de toutes : « Avant lui, dit Moreau (2), « Turgot avait affiché l'irréligion et la liberté indéfinie ; « sous son ministère avait commencé la licence de tous « les écrits qui, débités sous les yeux du monarque, invitaient les peuples à se soulever contre lui. Les Parlements et la Noblesse avaient été empoisonnés par « l'abbé Raynal et par l'abbé de Mably, l'ambition et les « richesses avaient corrompu le clergé qui ne demandait « pas mieux que de rendre son administration indépendante du Roi, mais c'était encore leur propre aristocratie que tous ces gens-là désiraient substituer à l'autorité de nos anciennes lois ».....

(1) *Les finances de l'Ancien régime et de la Révolution*, t. I, p. 28.

(2) *Souvenirs de J. N. Moreau*, t. II, p. 406 et 407.

« Necker voulut la démocratie, et toutes les productions
« des écrivains qu'il avait à ses gages eurent pour objet
« d'enflammer le petit peuple même. »

La réforme que nous entreprenons de décrire est, sans aucun doute, la plus importante de celles que Necker ait introduites dans l'Administration ; et nous verrons que toutes les autres, ou peu s'en faut, s'y rattachent. C'est qu'en effet Necker avait compris, comme tous ceux qui, avant lui, s'étaient occupés de réformes fiscales, que la seule force capable de régénérer l'impôt direct reposait dans la constitution d'assemblées locales. Il avait constaté comme eux que, depuis le commencement du XVIII^e siècle, toutes les améliorations obtenues, dans la répartition de la taille, provenaient de l'initiative personnelle des contribuables, et que la réunion de ces efforts épars pouvait seule amener un résultat efficace.

Le plan de réforme administrative que Necker avait imaginé fut présenté au roi dans un mémoire qui n'était pas destiné au public. Composé en 1778, ce mémoire, confidentiel par sa destination et son caractère, ne fut livré à la publicité qu'en 1781, à la faveur d'un abus de confiance commis par une personne de l'entourage du ministre. « Un esprit de malignité contre moi, » dit Necker, « inspira cet acte et un abus de « confiance donna les moyens de l'exécuter (1) ».

(1) *Administration des Finances*, t. II, V. aussi *Œuvres complètes de Necker*, 17 vol. in-8° Paris, 1822.

Le mémoire stigmatisait la toute puissance des Intendants et des Parlements avec une énergie et une audace qui ne pouvaient manquer de frapper l'esprit de Louis XVI. Il retraçait les plaintes justifiées que soulevait la forme d'administration employée dans les provinces, et apprenait au roi tous les abus d'autorité que commettaient les mandataires du gouvernement, à tous les degrés de la hiérarchie, depuis l'intendant le plus haut titré jusqu'au plus infime subalterne.

L'incurie, l'arbitraire et le despotisme des intendants étaient trop avérés pour que Necker trouvât de nouveaux griefs à leur imputer ; mais il insistait sur les principaux et signalait, notamment, l'influence néfaste que les *subdélégués* s'étaient arrogée, grâce aux absences prolongées de leurs chefs.

Ces agents, dont le choix était complètement laissé aux intendants, « n'avaient aucune relation avec les ministres et ne pouvaient, par suite, acquérir aucun mérite auprès du gouvernement ni aucun renom qui leur fût propre. Livrés à leurs passions particulières, ils étaient « timides devant les puissants et arrogants devant les faibles ». La tentation d'abuser du pouvoir royal, abandonné si souvent entre leurs mains, les entraînait aux pires exactions. Certains écrivains du temps avaient été jusqu'à leur reprocher « de livrer le peuple à l'esclavage le plus dur et toute la campagne au pillage de la fiscalité la plus effrénée (1) ».

(1) Boulainvilliers, *Etat de la France* (préface).

Le mémoire s'en prenait d'ailleurs à « tous les hommes
« de l'impôt. » Il me paraîtrait difficile, disait il, que le
« peuple pût être plus maltraité qu'il ne l'est ; les plaintes
« et les clameurs naissent du défaut de base solide dans
« les répartitions, et du désespoir qu'inspire la difficulté
« d'obtenir justice. »

Les Parlements n'avaient pas davantage trouvé grâce
devant Necker qui voyait, dans l'institution des Etats provinciaux, un moyen d'affaiblir leur puissance.

« Ils combattent, disait-il, contre une juste répartition
« des vingtièmes, qui peut diminuer sur-le-champ leur re-
« venu, et sont plus indifférents sur la taille qui ne pèse sur
« eux qu'indirectement. Toute leur ardeur s'éteint à l'égard
« des impositions qui s'éloignent des murs du palais. »

La révélation de cet audacieux et clairvoyant réquisitoire contre tous les grands corps constitués, devait, en 1781, déchaîner, contre le Ministre, les terribles inimitiés qui intimidèrent le roi et le déterminèrent à abandonner son collaborateur.

Tous ces inconvénients, ajoutait le mémoire, « qui
« seraient sensibles dans le temps le plus heureux, de-
« viennent plus aggravants quand les peuples gémissent
« sous le poids d'impôts accumulés, et quand il est alors
« si nécessaire d'adoucir, par une attention paternelle, la
« rigueur de leur sort ; de là cette fermentation générale,
« et sur la répartition des impositions, et sur les corvées,
« et sur l'arbitraire absolu, et sur la difficulté d'obtenir jus-
« tice, et sur le défaut d'encouragement ».

Sa conclusion était que le gouvernement, témoin de toutes ces plaintes, ne trouverait jamais que des moyens insuffisants pour y remédier, tant que le système d'administration pratiqué alors ne subirait pas d'importantes modifications.

Necker arrivait ainsi, tout naturellement, à poser la question des Etats provinciaux.

« Êst-ce un seul homme », demandait-il, « qui doit entreprendre la tâche de transformer les pratiques détestables du régime ou est-ce un corps d'administration ? »

« C'est un homme seul sans doute, si vous réunissez en
« lui les qualités nécessaires. Rien n'est plus efficace que
« l'action du pouvoir dans une seule main ; mais, en
« même temps que je crois, autant qu'un autre, à la puissance active d'un seul homme qui réunit au génie la
« fermeté, la sagesse et la vertu, je sais aussi combien de
« tels hommes sont épars dans le monde, combien, lorsqu'ils existent, il est accidentel qu'on les rencontre, et
« combien il est rare qu'ils se trouvent dans le petit circuit où l'on est obligé de prendre les intendants de province. L'expérience et la théorie indiquent également
« que ce n'est pas avec des hommes supérieurs, mais
« avec le plus grand nombre de ceux qu'on connaît et
« qu'on a connus, qu'il est juste de composer une administration provinciale, et alors toute la préférence demeure à cette dernière. Dans une commission permanente, composée des principaux propriétaires d'une

« province, la réunion des connaissances, la succession
« des idées, donnent à la médiocrité même une consis-
« tance ; la publicité des délibérations force à l'honnêteté ;
« si le bien arrive avec lenteur, il arrive du moins, et une
« fois obtenu, il est à l'abri du caprice, tandis qu'un in-
« tendant, le plus rempli de zèle et de connaissances, est
« bientôt suivi par un autre qui dérange ou abandonne
« les projets de son prédécesseur. »

Le Ministre estimait que, s'il était des parties d'administration qui, tenant uniquement à la police, à l'ordre public, à l'exécution des volontés du roi, ne pouvaient pas être partagées, et devaient constamment reposer sur l'agent du pouvoir central, il en était d'autres, telles que la répartition et la levée des impositions, l'entretien et la construction des chemins, le choix des encouragements favorables au commerce et à l'industrie, qui, soumises à une marche plus régulière et plus constante, pouvaient être confiées préférablement à une commission composée de propriétaires, « en réservant à l'intendant l'importante fonction d'éclairer le gouvernement sur les différents règlements qui seraient proposés. »

Cette division des pouvoirs était devenue indispensable. Les charges étaient à leur comble et les esprits étaient plus que jamais tournés vers les objets de l'Administration. La multiplicité des impôts rendait les réformes extrêmement difficiles, et le public, par la tournure des esprits, avait les yeux ouverts sur tous les inconvénients et tous les abus.

Une assemblée provinciale était seule capable de faire sortir du chaos un « système régulier » d'impositions. Cette expression qu'employait Necker nécessite quelques mots d'explication. « Système régulier », ne signifiait pas en effet, comme on le pourrait croire, système uniforme. Necker, au contraire, demandait, d'une manière expresse, que la contribution soit appropriée à la nature du pays auquel elle était imposée ; il voulait, pour ainsi dire, qu'on la localisât. « La France (1), disait-il, composée de « vingt-quatre millions d'habitants répandus sur des sols « différents et soumis à diverses coutumes, ne peut pas « être assujétie aux mêmes genres d'impositions. Ici, la « rareté excessive du numéraire peut obliger à demander « la corvée en nature ; ailleurs, une multitude de circons- « tances invitent à la convertir en contribution pécuniaire ; « ici, la gabelle est supportable, là, des troupeaux nom- « breux, qui composent la fortune des habitants, font de « la cherté du sel un véritable fléau ; ici, tous les revenus « sont en fonds de terre, et l'on peut confondre la capita- « tion avec les vingtièmes ou la taille ; ailleurs, de grandes « richesses mobilières et l'inégalité de leur distribution « invitent à séparer ces divers impôts ; ici, l'impôt territo- « rial peut être fixe et immobile, là, tout est vignoble et « tellement soumis à des révolutions que, si l'impôt n'est « pas un peu flexible, il sera trop rigoureux ; ici, les im- « pôts sur les consommations sont préférables, ailleurs, le

(1) V. de Luçay, p. 461.

« voisinage de l'étranger les rend illusoirs et difficiles à
« maintenir. »

L'Assemblée provinciale devait proposer successivement les moyens de parvenir à cette régularité (à cette application du principe de la mobilité de l'impôt) et, chargée de la répartition, elle adoucirait par l'emploi de nouveaux procédés et, surtout, par la confiance qu'elle inspirerait, la levée des tributs nécessaires aux besoins de l'Etat. « Par elle, on parviendrait à l'égalité proportionnelle que « l'on avait vainement poursuivie jusque-là, et qui était ce-
« pendant la plus intelligente manière d'alléger le fardeau
« commun et de se ménager le pouvoir de l'augmenter ». Les frais de réclamation, de justice et de contrainte seraient considérablement réduits ; enfin et surtout, le progrès, en toutes choses, ne dépendrait plus de la volonté exclusive des intendants ou des ministres auxquels le roi donnait sa confiance.

Dans un autre ordre d'idées, les provinces trouveraient un grand avantage à ce que les riches propriétaires soient retenus chez elles par les obligations qu'entraînerait leur participation aux travaux de l'Assemblée (1), et l'Etat verrait son crédit s'augmenter par la facilité qu'auraient un grand nombre de provinces, de contracter des emprunts (2).

A la différence de celui de Turgot, le plan d'organisation de Necker ne s'occupait que de la création d'assem-

(1) Moyen de prévenir « l'absentéisme ».

(2) Les ennemis de Necker s'emparèrent de cette pensée pour

blées provinciales. Il n'y était pas question des assemblées secondaires de paroisse et d'arrondissement qui, dans la pensée de l'auteur, se seraient imposées par la suite. Quant à la grande municipalité ou assemblée générale du royaume, Necker n'en parlait pas ; quoiqu'il songeât dès lors, comme toute la France, aux Etats Généraux, il ne voulait pas tout entreprendre à la fois, de peur d'effrayer le roi et la Cour (1).

L'Assemblée provinciale, dans le projet de Necker, était composée des trois ordres ; mais — et c'est là que le Contrôleur général empruntait surtout à Fénelon et Mirabeau — les trois ordres y votaient par tête et les députés du tiers-état y égalaient en nombre ceux du clergé et de la noblesse (2).

Comme les autres réformateurs, Necker ne s'occupait que des pays d'Elections et indiquait très nettement que le régime qu'il préconisait, aurait pour résultat ultérieur la transformation de celui des pays d'Etats.

« On tirerait un jour (3), disait-il, d'une administration provinciale bien ordonnée un moyen de force pour cor-

critiquer son œuvre. Ils lui reprochèrent de n'avoir créé les Assemblées provinciales, que pour en faire autant de caisses d'emprunt et pomper, de cette manière inaperçue, tout le numéraire de la France.

(1) *Les Assemblées provinciales sous Louis XVI*, Léonce de Lavergne.

(2) Règle empruntée, comme l'on sait, à la Constitution des Etats du Languedoc.

(3) V. de Luçay, p. 163.

« riger et perfectionner les constitutions actuelles des
« pays d'États, dont les vices mêmes conservent un degré
« de respect, lorsqu'on n'a pour objet de comparaison
• que l'administration plus défectueuse encore des pays
« d'Élections ».

Le *Mémoire* tenait d'ailleurs à bien préciser qu'il ne prétendait pas calquer absolument l'institution nouvelle sur celle des pays d'Etats. Il déclarait notamment que le mot de *don gratuit* serait interdit et celui de *pays d'administration* subrogé à celui de pays d'Etats, afin que la similitude des noms « n'entraîne jamais de prétentions semblables ».

Cette distinction entre les assemblées provinciales et les Etats, le caractère dépendant et consultatif des premières, étaient même un des points sur lesquels Necker insistait le plus. « On a pris toutes les précautions nécessaires, écrit-il dans son *compte-rendu*, pour que ces administrations sentent continuellement qu'elles ont besoin de se montrer dignes de la confiance de Sa Majesté et qu'elles n'ont de force qu'à ce prix... Ce ne sont point des pays d'Etats arguant d'anciens privilèges, mais de simples administrateurs honorés de la confiance du roi... Ce sont autant de commissaires départis, autorisés par le souverain à seconder en commun ses vues bienfaisantes, ou à remplir une partie des devoirs cumulés auparavant dans la seule personne d'un intendant. »

Par là, Necker se rapprochait, comme on le voit, des idées

de Turgot, tout en atténuant singulièrement leur portée.

C'était un corps simplement consultatif qu'il voulait créer, mais un corps beaucoup plus dépendant encore du pouvoir central que ne l'étaient ceux imaginés par Turgot. L'un avait péché par excès d'audace, l'autre péchait par excès de crainte. Les conceptions de Necker, très vastes dans la théorie, se rétrécirent d'ailleurs considérablement, lorsqu'il s'agit de les mettre en pratique.

Le *Mémoire* qui était destiné à rester secret n'avait pas hésité à donner aux Assemblées des pouvoirs de la plus haute importance. Outre qu'il leur attribuait un rôle déterminant dans la réforme générale des impôts, il osait prévoir qu'on pourrait un jour leur confier l'action politique exercée alors par les Parlements.

La tendance de ces Cours à s'immiscer, par une interprétation large de leurs pouvoirs, dans tous les domaines de l'Administration, était entretenue par la critique inquiète et confuse que soulevait, dans le public, le désordre général de l'Etat. « Ce sentiment, disait Necker (1), se « manifeste de plus en plus, et ils (2) s'y prennent comme « tous les corps qui veulent acquérir du pouvoir, en par- « lant au nom du peuple, en se disant les défenseurs des « droits de la nation, et l'on ne doit pas douter que, bien « qu'ils ne soient forts ni par l'instruction, ni par l'amour « pur du bien de l'Etat, ils ne se montrent dans toutes les

(1) V. Flandin, p. 204.

(2) (Les Parlements).

« occasions, aussi longtemps qu'ils se croiront soutenus
« par l'opinion publique ; il faut donc, ou leur ôter cet
« appui, ou se préparer à des combats répétés qui trou-
« bleront la tranquillité du règne de Votre Majesté et con-
« duiront successivement ou à une dégradation de l'auto-
« rité, ou à des partis extrêmes dont on ne peut mesurer
« au juste les conséquences. L'unique moyen de prévenir
« ces secousses est d'attacher essentiellement les parle-
« ments aux fonctions honorables et tranquilles de la
« magistrature, et de soustraire à leurs regards continuels
« les grands objets de l'administration, *surtout dès qu'on*
« *peut y parvenir par une institution qui, remplissant le*
« *vœu national conviendrait également au gouver-*
« *nement.* »

Mais, comme réalisation immédiate, le projet de Necker était loin d'être aussi hardi. Les droits qu'il s'agissait ainsi de placer entre les mains des administrateurs provinciaux, ne devaient leur être conférés que petit à petit, au fur et à mesure que le courant de l'opinion le permettrait.

De plus, sous prétexte d'agir avec prudence et de ne pas provoquer les résistances des adversaires de la réforme, Necker proposait au roi de n'établir les assemblées provinciales qu'à titre d'essai, afin de pouvoir, suivant les résultats de l'expérience, les supprimer, les maintenir, ou modifier leurs bases.

C'était, comme on le lui a si souvent reproché, faire
« marcher la menace de destruction à côté de la création

même » (1). Tout en proposant de n'appliquer d'abord la réforme que dans une seule généralité, le *Mémorial* faisait bien entrevoir, qu'en cas de réussite de cette première épreuve, toutes les autres seraient successivement appelées à en profiter. Mais, pour réaliser un tel plan, il aurait fallu un ministère d'une longue durée ; il aurait fallu aussi une action énergique et prompte.

Le ministère de Necker fut trop court, l'exécution de son plan trop lente et trop timide. Lorsqu'il succomba, l'institution nouvelle n'avait même pas eu le temps, comme nous le verrons, de s'imposer uniformément dans les quelques provinces où elle avait été établie. Les adversaires du ministre eurent alors beau jeu à se servir de l'arme qu'il leur avait donnée, pour anéantir à peu près son œuvre. Le roi, suivant sa propre expression, devait avoir « constamment dans sa main les moyens de supprimer ou de maintenir les Assemblées » ; ceux qui, en 1781, triomphèrent de la volonté chancelante de Louis XVI, n'eurent plus qu'à lui rappeler ces maladroites et dangereuses paroles.

Quoi qu'il en soit, Necker était, en 1778, le maître de la situation ; seul il avait relevé ou, plutôt, avait créé le crédit de la France et, au moment même où il proposait la réforme de l'Administration provinciale, il fournissait sans efforts les fonds nécessaires à la guerre d'Amérique. Le Conseil, saisi de son projet, l'adopta sans discussion — comme le fait présumer le silence, sur ce point, des écrits

(1) Girardot, p. 36.

postérieurs de Necker — et décida l'établissement, à titre d'essai, d'une assemblée provinciale dans la généralité de Bourges. Ce choix du Conseil tint à ce que la province du Berri, écrasée, comme toutes les autres, par les misères qui pesaient sur les pays d'Elections, avait été victime de calamités spéciales qui augmentaient encore sa détresse. De fréquents incendies avaient en effet dévasté sa capitale (1) et l'on n'était jamais parvenu à y rappeler le commerce et l'industrie qui avaient fui ses murailles. D'autre part, et par une fatalité désastreuse, le Berri avait eu à subir tous les inconvénients du régime féodal, sans y trouver aucune des compensations qui, sous la gestion des ducs de Bourgogne et de quelques autres grands feudataires, élevèrent si haut certaines provinces. Vendu au roi Philippe-Auguste pour 60.000 sols d'or, le comté de Berri avait été érigé en duché par le roi Jean en 1360 et avait, depuis, passé de main en main, en qualité d'apanage, à des princes restés sans postérité mâle ou qui y avaient peu résidé. La province avait été confiée par la suite à des gouverneurs qui, la considérant comme leur propriété, ne l'avaient administrée qu'avec le seul désir d'en tirer de gros bénéfices.

Il était résulté de tout cela que les vices généraux de l'administration des pays d'Elections avaient sévi sur le Berri avec une intensité plus grande que partout ailleurs. La corvée, la taille, la gabelle y étaient perçus avec leur

(1) V. Cf. de La Thaumassière, *Histoire du Berry* et Raynal, *Histoire du Berry depuis les temps anciens jusqu'en 1789*.

maximum de rigueur. L'absence de routes et de canaux y rendait les transactions extrêmement difficiles, pour ne pas dire impossibles : le cultivateur, dans les bonnes années, avait un marché trop restreint pour écouler avantageusement ses produits ; dans les mauvaises années, les négociants et les industries dérivées de l'agriculture ne pouvaient, à cause des difficultés et des frais de transport, s'approvisionner des denrées et des matières premières qui leur étaient indispensables.

Le Berri était aussi une des provinces où l'« absentéisme » avait fait le plus de ravages. Les riches propriétaires et les fonctionnaires payés sur l'impôt s'abstenaient, à qui mieux mieux, d'y résider, s'imaginant ou prétextant que leur vraie place était dans l'entourage de la Cour.

Ainsi minée par tous les fléaux sociaux de l'époque, cette province avait été sans cesse en déclinant, et tous ceux qui, à la fin du XVIII^e siècle, ont voulu décrire les ruines amoncelées dans les pays d'Elections, par leur déplorable système d'administration, l'ont citée comme l'exemple le plus caractéristique et le plus frappant. Mirabeau engageant le roi, dans son *Ami des hommes*, à faire l'essai de conquêtes pacifiques, l'invitait à commencer par celle du Berri. Vivifiez ce pays, disait-il, et pour cela « faites exploiter ses forêts sans débouchés, ses brandes sans produits ». Un autre auteur, qu'on a prétendu être Béranger, écrivait encore en 1789 (1). « Traversez le Bourbonnais pour

(1) *Les quatre Etats de la France*, 1789, in-8°, attribué par Barbier à Béranger.

aller à Bourges, la Sologne de Vatan à Sully ; c'est là que vous verrez la misère la plus triste, la plus dénuée, des hommes desséchés par le travail, des femmes vieilles à vingt-cinq ans, des enfants malsains et malpropres, et cette « indifférence pour la vie qui accuse toujours le gouvernement ».

**Première Assemblée de l'Administration provinciale
du Berri.**

*Arrêt du 12 juillet 1778 (1). Formation de l'Assemblée.
Règlement du 1^{er} novembre 1778. Division de l'As-
semblée en Bureau ou Commissions. Plan de notre
exposé des travaux de l'Administration provinciale.*

Le 12 juillet 1778, le roi, adoptant la proposition de Necker et ratifiant la délibération de son Conseil, signa un arrêt qui portait établissement d'une Administration provinciale dans la province du Berri (2). « Différents mo-
« tifs, disait le préambule de l'arrêt, ont décidé sa majesté
« pour cette province ; l'état de langueur où elle est depuis

(1) Cet arrêt fut transformé, le 9 mai 1779, en lettres patentes enregistrées par le Parlement, le 15 du même mois.

(2) Cette dénomination de province du Berri, au lieu de généralité de Bourges, ayant prêté à l'équivoque, des lettres patentes du 30 juillet 1779, enregistrées le 10 août suivant, ordonnèrent que l'Administration provinciale s'appliquât à toute la portion du royaume qui composait alors la généralité de Bourges. « Voulons,
« disait le texte, que la dénomination de province du Berri, in-
« sérée dans nos précédentes lettres patentes, ne puisse s'entendre
« que de ce qui compose actuellement la dite généralité dans son
« intégrité, et, qu'en conséquence, elles soient exécutées, dans
« toute son étendue, suivant leur forme et teneur. »

« si longtemps, avec des moyens naturels de prospérité,
« annonce plus particulièrement le besoin qu'elle aurait
« d'un ressort plus actif, et lors même qu'un nouvel ordre
« d'administration éprouverait les difficultés attachées à
« tous les commencements, la situation de la province et
« la perspective du bien qu'on y peut faire, aideraient à
« soutenir le courage et les espérances. » Le préambule
énumérait ensuite les diverses conditions de succès de
l'Administration provinciale ; et, en cela, il ne faisait que
reproduire, à peu de chose près, les termes du mémoire
présenté au roi. Ainsi qu'on en pourra juger d'ailleurs par
le texte même de l'arrêt, les règles organiques de l'ins-
titution sont conformes à celles que nous venons d'in-
diquer :

Art. I. — Il sera formé dans la province du Berri une
Assemblée composée du sieur archevêque de Bourges, et
de onze membres de l'ordre du clergé, de douze gen-
tilshommes propriétaires, et de vingt-quatre membres du
tiers-état, dont douze députés des villes et douze proprié-
taires habitants des campagnes ; pour, ladite Assemblée,
aussi longtemps qu'il plaira à Sa Majesté répartir les im-
positions dans ladite province, en faire la levée, diriger
la confection des grands chemins et les ateliers de charité,
ainsi que tous les autres objets que Sa Majesté jugera à
propos de lui confier.

Art. II. — Cette Assemblée, présidée par le sieur
archevêque de Bourges, aura lieu tous les deux ans et
ne pourra pas durer plus d'un mois ; les suffrages y se-

ront comptés par tête et non par distinction d'ordre ; et Sa Majesté y fera connaître ses volontés par un ou deux commissaires chargés de ses instructions.

Art. III. — Dans l'intervalle de ces Assemblées, il y aura un Bureau d'Administration composé du sieur archevêque de Bourges et de sept membres de l'Assemblée, de deux procureurs syndics et d'un secrétaire ; lequel Bureau suivra tous les détails relatifs à la répartition et à la levée des impositions, ainsi qu'aux autres objets confiés à la direction de l'Assemblée provinciale. Ce Bureau sera tenu de se conformer aux délibérations de ladite Assemblée, et de lui rendre compte de toutes ses opérations.

Art. IV. — Sa Majesté veut qu'il ne soit versé au trésor royal que la même somme qui y entre maintenant, provenant des impositions, déduction faite des frais de recouvrement, ainsi que du montant des décharges et modérations, et des secours qu'Elle accorde en moins imposé et en ateliers de charité : et Sa Majesté attend du zèle de cette Assemblée, qu'elle s'occupera incessamment des meilleurs moyens à proposer pour écarter l'inégalité et l'arbitraire, pour établir la plus grande justice dans les répartitions et la plus grande économie dans les recouvrements, et pour encourager le commerce et l'agriculture, en étendant et facilitant les communications.

Art. V. — Aucune dépense, déterminée par lesdites Assemblées ou le Bureau général d'Administration, ne pourra avoir lieu, si elle n'est expressément autorisée par Sa Majesté, sauf toutefois les frais indispensables et or-

dinaires de l'Administration, dont la somme sera fixée.

Art. VI. — Permet Sa Majesté à ladite Assemblée, ainsi qu'au Bureau d'Administration intermédiaire, choisi par l'Assemblée provinciale, de faire en tous temps à Sa Majesté, telles représentations qu'ils aviseront, et de lui proposer les règlements qu'ils croiront justes et utiles à la province. Défend cependant Sa Majesté que, sous prétexte de ces représentations ou de règlements projetés, la répartition et le recouvrement des impositions établies ou qui pourraient l'être par la suite, suivant les formes usitées dans son royaume, puissent éprouver le moindre obstacle ni délai ; Sa Majesté voulant dès à présent qu'au dit cas, il soit procédé à l'assiette et au recouvrement des impositions dans la forme observée jusqu'à ce jour dans les différentes provinces de pays d'Élections.

Art. VII. — Veut Sa Majesté que le sieur Intendant et Commissaire départi pour l'exécution de ses ordres dans ladite province, puisse prendre connaissance des diverses délibérations de l'Assemblée provinciale et du Bureau d'Administration, toutes les fois qu'il le croira convenable pour le service de Sa Majesté et le bien de ses peuples.

Art. VIII. — La manière constante de procéder aux élections, tant pour la formation des Assemblées générales que pour la nomination des membres du Bureau intermédiaire, ainsi que tous les autres objets d'administration non encore prescrits dans le présent arrêt, ne seront définitivement ordonnés par Sa Majesté, qu'après le terme de la première Assemblée provinciale, et ce, afin de concilier

d'autant plus sûrement ces divers règlements avec les circonstances particulières de la Province : Se réserve même Sa Majesté de modifier, sur les observations qui lui seront faites, les dispositions du présent arrêt, qui seraient susceptibles d'un changement favorable aux vues de justice et de bienfaisance dont elle est animée.

Art. IX. — Pour parvenir cependant à composer la première assemblée, Sa Majesté veut que le 5 octobre il soit tenu à Bourges, dans le palais archi-épiscopal, une assemblée préliminaire de seize propriétaires, convoqués en vertu des ordres de Sa Majesté, lesquels en indiqueront trente-deux autres, pour, d'après l'approbation de Sa Majesté, former, avec les seize antérieurement nommés, la première assemblée provinciale, et ce, à l'époque que Sa Majesté fixera dans les lettres de convocation qu'Elle fera expédier à cet effet. Fait au Conseil d'Etat, etc.

Conformément à ce dernier article, seize propriétaires pris dans les trois ordres (1) furent convoqués par une lettre de M. Bertin, Ministre de la Maison du Roi, datée, à

(1) MM. Georges Phelippeaux de la Vrillière, archevêque de Bourges; de Véri, abbé de Saint-Satur; de Séguiran, abbé du Landais; de Velard, chanoine de l'Eglise de Bourges; le marquis de Gaucourt; le comte de Barbançon, seigneur de Contremoret; de Savary, marquis de Lancosme; comte du Buat, seigneur de Neuvy-sur-Barangeon; Soumard, écuyer, seigneur de Crosses, maire de Bourges; Guimon de la Touche (de Châteauroux); de Lavarenne (de Vierzon); Terrasse (de Châteauneuf-sur-Cher); Rebières de Lizières (de la Souterraine); Ferrand de Saligny (de Bengy-sur-Craon); Dupertuis (de la ville d'Argenton).

Versailles, du 17 septembre 1778, et dont le texte nous a été conservé (1).

Le 5 octobre, ces propriétaires se réunirent avec un cérémonial très compliqué (2) dans la grande salle du palais archi-épiscopal et désignèrent les membres qui devaient, avec eux, former l'Assemblée provinciale.

Le roi ayant approuvé leur choix, la première session fut ouverte le 10 novembre.

L'Assemblée se composait, après les élections complémentaires du 5 octobre :

1^o Dans la classe des propriétaires ecclésiastiques, de MM. l'Archevêque de Bourges, président de l'Assemblée ; de Véri, abbé de Saint-Satur ; de Béthizy de Mézière, abbé de Barzelles ; de Hercé, abbé de Chezal-Benoist ; de Séguiran, abbé du Landais ; de Lacoux-Ménard, abbé du chapitre de Notre-Dame de Saint-Martin de Châteauroux ; de Vélard, chanoine de l'Eglise métropolitaine, archidiacre de Buzançais ; de Boisé, prieur de Saint-Hilaire de Linières ; Blanchard, prieur de la collégiale de Notre-Dame de Sales ; Bonneau, prieur de la collégiale de Châtillon-sur-Indre ; Termet, prieur de la collégiale de Notre-Dame de Gra-

(1) « Le roi m'a ordonné de vous informer, Monsieur, qu'il vous avait choisi pour un des seize députés qui doivent s'assembler à Bourges le 5 octobre, conformément à l'arrêt du Conseil du 12 juillet. Sa Majesté ne doute pas de votre empressement à concourir à ses vues. Je suis toujours très parfaitement, Monsieur, votre très humble et très obéissant serviteur.

Signé : S. BERTIN. »

(2) V. à ce sujet l'ouvrage du Baron de Girardot, p. 43 et suiv.

cay ; de Lestang, chanoine de l'Eglise collégiale de Saint-Cyr d'Issoudun.

2° Dans la classe des propriétaires nobles, de MM. le comte de Barbançon, seigneur de Contremoret ; le marquis de Gaucourt (1) ; le comte de Poix, seigneur de Marecreux ; de Savary, marquis de Lancosme ; le marquis de Blosset, seigneur de Blosset ; le comte de Chabillant, seigneur de Magny ; le comte du Buat, seigneur de Neuvy-sur-Barangeon ; de Sancé, seigneur d'Uzay-le-Feron ; le marquis de Bonneval, seigneur de Bannegon ; de Courault, comte de la Rochecreux ; le marquis de Bouthillier, seigneur des Aix-d'Angillon ; de Sahuguet, baron d'Espagnac, seigneur de Sancerre ;

3° Dans la classe des propriétaires des villes et des campagnes ou Tiers-Etat, de MM. Soumard, écuyer, seigneur de Crosses, Maire de Bourges ; Desserand, de la ville de Bourges ; Robert, de la ville d'Issoudun ; Guimon de la ville de Châteauroux ; de Lavarenne, de la ville de Vierzon ; Geoffrenet Desbeauxplains, de la ville de Saint-Amand ; Belleau de la ville du Blanc ; Fermet des Mornières de la ville de Châtillon-sur-Indre ; Bernot de Congy, de la Charité-sur-Loire ; Grangier, de Sancerre ; Abicot, de la ville d'Aubigny ; Terrasse, de Châteauneuf-sur-Cher ; Rebière de Lizières, de la Souterraine ; Ferrand de Saligny, de Bengy-sur-Craon ; Dupertuis de la ville d'Argenton ; Charasse de la Châtre ; Alabonne de l'Enclave, de Saint-

(1) Ce député mourut en se rendant à Bourges.

Benoît du Sault ; Bonneau, de Buzançois ; Baucheton, de Massay près Vierzon ; Poisle Desgranges, de Cluis-dessus ; Trottignon de l'Epinière, de Levroux ; Rappin de Chevenet, de Donzy ; Tallandier-Dupleix de Saint-Hilaire, près Linières ; de Blanzac, de la Guerche.

La session fut ouverte avec la même solennité que le 5 octobre et l'intendant, après avoir donné lecture à l'Assemblée de l'arrêt du 12 juillet, lui communiqua un règlement que le roi venait de prendre (1^{er} novembre) pour compléter cet arrêt et statuer sur l'organisation et la discipline intérieure de l'Administration provinciale. Ce règlement qui, en principe, ne devait être que provisoire, (art. 15 ci-après) subsista, comme nous le verrons, jusqu'en 1789. Nous ne pouvons donc éviter de le reproduire ici, à l'exception toutefois des cinq premiers articles, qui, consacrés au cérémonial des séances, n'ont pour nous aucun intérêt.

RÈGLEMENT DU 1^{er} NOVEMBRE 1778

Art. VI. — Le Président mettra en délibération tous les objets qu'il croira convenables, et nulle proposition ne pourra être faite à l'Assemblée ni aucune matière mise en délibération, sans qu'elle lui ait été auparavant communiquée.

Art. VII. — Lorsqu'il sera question d'opiner, les membres de l'Assemblée donneront leur avis à mesure qu'ils seront appelés par le secrétaire, et les opinions seront prises en croisant les voix : le premier opinant du clergé, le premier opinant de la noblesse, le premier opinant des pro-

priétaires des villes, le premier opinant des propriétaires des campagnes, et ainsi de suite. Le Président opinera le dernier et conclura à la pluralité des suffrages ; et, en cas de partage, sa voix sera prépondérante.

Art. VIII. — Aucun des membres ne pourra pareillement interrompre les opinions ; mais, s'il a quelque chose à ajouter à son avis ou de nouvelles réflexions à communiquer, il sera obligé d'attendre que le tour des opinions soit révolu.

Art. IX. — Dans le cas où il s'élèverait plusieurs avis, l'Assemblée serait obligée de les réduire à deux, et celui qui aurait la pluralité des suffrages formerait la délibération.

Art. X. — Il ne sera permis à aucun membre de l'Assemblée, sous quelque prétexte que ce soit, de demander acte d'un avis qui n'aurait pas réuni la pluralité des suffrages, ni de prétendre qu'il en soit fait mention sur le registre des délibérations.

Art. XI. — L'Assemblée ne pourra continuer ses séances au delà du terme d'un mois.

Art. XII. — Le secrétaire de l'Assemblée sera chargé de la rédaction du procès-verbal ; mais il sera nommé par l'Assemblée deux commissaires pour reviser la dernière rédaction, et il en sera fait trois expéditions dont l'une restera déposée dans les archives de l'Assemblée ; l'autre sera renvoyée par le président au Secrétaire d'Etat de la province, et la troisième au Ministre des Finances.

Art. XIII. — Quand les affaires seront terminées, l'Assemblée en fera donner avis au Commissaire de Sa Majesté,

qui viendra faire la clôture de l'Assemblée, dans la même forme et avec la même cérémonie que pour l'ouverture.

Art. XIV. — Indépendamment de la signature de tous les membres de l'Assemblée à la fin de la dernière séance, le résultat de chacune des séances particulières sera signé, chaque jour, par le Président et le Secrétaire.

Art. XV. — La première Assemblée générale pourra présenter à Sa Majesté les projets et les plans qu'elle jugera les plus convenables, soit pour la constitution permanente et l'ordre ultérieur des assemblées, soit pour les différentes parties de l'administration de la province, et Sa Majesté fera connaître ensuite ses intentions par un règlement général.

Art. XVI. — Le Président pourra diviser le travail en autant de bureaux qu'il croira convenable ; il en proposera les membres à l'Assemblée, en observant d'établir dans la composition des dits bureaux les mêmes proportions que dans l'Assemblée générale ; et l'on aura attention de composer ces bureaux des personnes qui paraîtront les plus instruites des objets qui y seront traités.

Art. XVII. — Le Président de l'Assemblée ne sera d'aucun bureau en particulier ; mais il aura le droit d'assister à tous ainsi que les syndics.

Art. XVIII. — Les délibérations des bureaux seront formées ainsi que celles de l'Assemblée générale, à la pluralité des voix et par tête, sans aucune distinction d'ordre ni de de classe.

Art. XIX. — Nulle affaire ne sera décidée dans l'Assem-

blée avant d'avoir été préalablement examinée dans un bureau.

Art. XX. — Le rapport des affaires qui auront été préparées dans les bureaux sera fait à l'Assemblée par celui qui aura rédigé le mémoire, et les présidents de ces bureaux seront nommés par M. l'archevêque de Bourges.

Art. XXI. — Dans le cours de la première Assemblée générale elle formera un bureau d'Administration intermédiaire dont les membres seront nommés à la pluralité des suffrages et approuvés par Sa Majesté. Les fonctions de ce bureau seront de veiller et de pourvoir à l'exécution des plans adoptés par l'Assemblée générale.

Art. XXII. — Ce bureau sera composé de huit personnes dont, deux de chaque classe, y compris le sieur archevêque qui en sera le président. En son absence, le bureau sera présidé par le député du clergé, qui y assistera, et, à son défaut, par le député de la noblesse le plus âgé.

Art. XXIII. — Toutes les délibérations du bureau intermédiaire seront prises à la pluralité des voix ; les délibérations ne seront valables qu'autant qu'il y aura au moins quatre délibérants ; et, en cas de partage, le Président *aura la prépondérance.*

Art. XXIV. — Les délibérations dont l'exécution pourra être suspendue jusqu'à la tenue de l'Assemblée générale ne seront prises que sous le bon plaisir de la dite Assemblée ; celles dont l'exécution ne pourra être retardée sans inconvénients seront exécutées par provision, et pour en assurer davantage l'authenticité, elles seront si

gnées par le Président et par deux membres du bureau.

Art. XXV. — Toutes les délibérations prises au bureau intermédiaire seront inscrites sur un registre qui sera conservé dans les archives de l'Assemblée, et chacune des séances sera signée par les membres qui y auront assisté, par le Président et par le Secrétaire, ou par la personne qui sera choisie pour le suppléer, en cas d'absence ou de maladie.

Art. XXVI. — Les syndics assisteront exactement au bureau ; ils y auront séance, mais sans voix délibérative. Les syndics proposeront les objets dont l'Assemblée générale aura recommandé l'exécution et sur lesquels elle aura déterminé des travaux. Ils rendront compte des affaires qui surviendront et des mémoires qui leur seront adressés.

Art. XXVII. — L'Assemblée générale procédera à la nomination de deux procureurs syndics, lesquels seront choisis à la pluralité des suffrages ; ils pourront être élus dans toutes les classes indistinctement, et leur choix devra être approuvé par Sa Majesté.

Art. XXVIII. — Il sera procédé de la même manière à la nomination d'un secrétaire-archiviste.

Art. XXIX. — Les syndics auront séance à l'Assemblée générale ; mais ils n'y auront pas voix délibérative.

Art. XXX. — Les fonctions des syndics seront de veiller à l'exécution des délibérations de l'Assemblée générale et de celles du bureau intermédiaire ; d'y faire telles dénunciations et réquisitions qu'ils estimeront nécessaires ou utiles ; de s'occuper enfin continuellement des intérêts de

la province, et de se procurer la plus parfaite connaissance de l'état de ses besoins et de ses affaires.

Art. XXXI. — Lesdits syndics auront le pouvoir d'intervenir dans les affaires qui intéresseront la province et les communautés, sur le vœu des Assemblées générales ou du bureau intermédiaire.

Art. XXXII. — Le secrétaire-archiviste tiendra le registre des délibérations, soit de l'Assemblée générale, soit du bureau intermédiaire ; il sera garde des archives de l'Assemblée et y maintiendra le plus grand ordre.

..

L'arrêt du 12 juillet 1778 et le règlement que nous avons reproduits, limitaient et précisaient les pouvoirs et les attributions de l'Intendant et de l'Assemblée provinciale.

L'Intendant conservait toutes ses attributions et prérogatives concernant la police, l'ordre public en général et l'exécution des volontés du roi.

L'Assemblée provinciale recevait, avec des pouvoirs très étendus, la mission : 1^o d'arrêter sous réserve de l'approbation du roi, les dispositions relatives à son recrutement, à son organisation intérieure et à son fonctionnement, en un mot de compléter ou d'interpréter le règlement édicté par les arrêts des 12 juillet et 1^{er} novembre 1778 ; 2^o de statuer sur la répartition et la levée de l'impôt, de rechercher et de proposer au roi telles améliorations qui leur paraîtraient utiles ou nécessaires en

la matière ; 3^o de décider et diriger les travaux publics de la province, et, plus spécialement, d'assurer l'entretien et la construction des chemins ; 4^o de rechercher, prévoir et, le cas échéant, réaliser par elle-même, les réformes ou les mesures propres à relever le Commerce et l'Industrie.

D'où la division de l'Assemblée en quatre bureaux ou commissions : du Règlement, des Impositions, des Travaux Publics, de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie ; division que nous nous efforcerons d'accentuer pour retracer avec méthode et clarté les travaux de l'Assemblée en chacune de ces matières.

Au lieu de suivre l'ordre des séances, nous nous attacherons en effet à ramener autant qu'il sera possible, dans un même chapitre distinct et séparé, les délibérations de chaque session, relatives : 1^o au Règlement ; 2^o à l'Impôt ; 3^o aux Travaux Publics ; 4^o à l'Agriculture, au Commerce et à l'Industrie. Mais, avant d'aborder ces délibérations, et afin d'en faire mieux connaître l'objet et la portée, nous exposerons succinctement, en tête de chacun des chapitres de la première session, l'état, en 1778, de la question générale ou spéciale correspondante.

Au surplus, le compte-rendu des séances, principalement des séances d'ouverture, nous permettra de relater les faits ou les décisions qui, en raison de leur nature particulière ou de leur objet, se refuseront à entrer dans le cadre que nous nous sommes tracés pour l'examen des matières nettement définies que l'Assemblée et ses bureaux eurent personnellement à traiter.

CHAPITRE PREMIER

RÈGLEMENT

I. — Considérations générales.

La constitution qui devait régir l'Administration provinciale était contenue tout entière dans l'arrêt et le règlement de 1778. Elle empruntait aux anciens pays d'Etats leurs principales règles d'organisation et, prenant pour modèle l'assemblée du Languedoc qui, jusqu'à la fin du xviii^e siècle, avait su défendre ses franchises et sauvegarder ses traditions, elle posait très catégoriquement le principe de la double représentation du tiers, de la délibération en commun et du vote par tête. Elle tranchait ainsi une question qui, par la faute du ministre, devait, quelques années plus tard, se poser de nouveau et, dès les premières séances des Etats Généraux, mettre aux prises les deux fractions opposées de cette assemblée. On pourrait dire de même de la vérification en commun des pouvoirs qui, admise sans difficulté dans les assemblées

provinciales, fut aussi un levain de discordes au sein des Etats Généraux.

Mais la constitution établie par Necker, malgré son apparence de libéralisme, était en réalité beaucoup moins large, à certains égards, que celle des pays d'Etats. Les publicistes qui voulaient la restauration des anciens Etats provinciaux, s'élevèrent surtout contre le mode de recrutement qu'elle avait prescrit, avec l'arrière-pensée trop évidente de faire œuvre définitive. Ils soutinrent, non sans raison, qu'attribuer à l'Assemblée l'élection de ses membres, c'était enlever à ceux-ci tout caractère de représentants des divers ordres de la nation.

Les critiques que cette disposition restrictive avait eu pour but d'éviter ne s'en produisirent pas moins et les adversaires de la réforme persistèrent à la représenter comme une grave atteinte à l'autorité royale. D'autre part, les réformateurs se montrèrent mécontents du peu d'ampleur qui était donné à l'Institution et les plus osés d'entre eux, ceux qui préconisaient un système plus neuf, mieux approprié aux idées du jour, reprochèrent à Necker de « tâtonner » et de ne « créer que pour avoir le plaisir de détruire » (1). Suivant eux, le clergé n'aurait pas dû être admis comme ordre aux assemblées provinciales, parce que « l'exemption d'impôts dont il jouissait le rendait indifférent à leur juste répartition. »

(1) Lettre à M. Necker, 1781, dans le recueil de pamphlets contre le ministre, intitulé : *Pour et contre*, t. I.

Necker répondit à cette objection, après sa dernière retraite du Ministère, dans son *Administration des Finances* (1) : « Ce n'est pas, disait-il, l'intérêt direct du Clergé aux affaires qui doit le rendre apte à les bien administrer dans des assemblées dont le rôle n'est pas de débattre avec le souverain la quotité de l'impôt ; il faut surtout, pour se rendre utile, l'esprit de sagesse et d'équité, les lumières et l'application qui se rencontrent dans ce corps. » Et il ajoutait que la participation du Clergé à l'administration provinciale aurait encore pour avantage, d'abord, de le distraire de ses prétentions particulières en lui fournissant l'occasion et la facilité de se distinguer dans la carrière ordinaire de la vie, ensuite de l'amener à se moins séparer du corps de la nation en multipliant ses points de contact avec elle et, enfin, de mieux guider ses œuvres de charité en lui apprenant, par la pratique de l'administration, à connaître l'étendue et la diversité des besoins du peuple.

Necker, imitant en cela certains pays d'Etats, avait attribué à l'archevêque le droit exclusif de présider l'Assemblée. Ses ennemis prétendirent qu'il avait voulu ainsi favoriser le haut clergé pour obtenir ses bonnes grâces et se faire pardonner sa qualité de protestant. « Il n'ose pas », écrivit Mirabeau, « être du parti du peuple et craint d'être repoussé par celui de la noblesse ; il se flatte de trouver dans le clergé un parti qui modérera l'effervescence de

(1) T. II, chap. VII.

celui des deux autres que trop d'opiniâtreté emporterait au delà des mesures » La critique, il faut bien le dire, ne s'en prenait pas seulement à l'homme. Elle n'était pas dépourvue de fondement et ce n'était pas la première fois qu'on la formulait. Dans les anciens pays d'Etats, en effet, où la présidence appartenait aux évêques, les assemblées étaient devenues, le plus souvent, de simples émanations du pouvoir royal et du Conseil, et le Gouvernement en était venu à ne plus considérer les présidents que comme des mandataires responsables de tous les actes accomplis par l'administration provinciale.

Un autre reproche, adressé à l'organisation de l'Assemblée du Berri, était l'existence simultanée d'une commission intermédiaire et de l'intendant. Les conflits qui se produisirent plus tard, et dont nous aurons à parler, ont prouvé combien ce reproche était justifié. La commission intermédiaire rendait tout à fait inutile la présence de l'intendant si on lui laissait toutes les attributions énumérées dans le règlement primitif; réduite comme elle le fut en 1783, elle devenait un rouage sans objet. Mais, à l'époque où nous sommes, on ne songeait qu'à désarmer les intendants et à leur arracher leur pouvoir absolu. Necker qui, tout en y mettant des formes, avait obéi à cette idée, ne s'était pas aperçu qu'il lui était impossible d'équilibrer suffisamment les deux forces en présence. D'ailleurs, la réunion complète du pouvoir délibérant et du pouvoir exécutif dans les mêmes mains n'aurait vraisemblablement pas donné de meilleurs résultats. En 1789 les cahiers des

Etats Généraux repoussèrent pour la plupart l'établissement de commissions intermédiaires. Une telle commission, disaient-ils, « sera toujours dangereuse, soit qu'elle ambitionne les faveurs de l'autorité, soit qu'elle aspire à la considération que le public décerne à la résistance ; après avoir été un moyen d'intrigue à la Cour, un sujet de division dans le royaume, elle finirait peut-être par prendre la place des Etats Généraux eux-mêmes et par s'emparer des pouvoirs qui lui auraient été transitoirement confiés » (1).

Les Assemblées de la Révolution, obsédées par le souvenir des abus de pouvoir des intendants, s'acharnèrent à confondre les rôles du législateur et de l'agent d'exécution ; mais les inconvénients de ce cumul furent tels que, depuis, les deux rôles n'ont pas cessé d'être soigneusement tranchés.

La *Commission départementale*, qui peut de nos jours rappeler la Commission intermédiaire des anciens Etats provinciaux, continue l'action du Conseil général, exerce en son nom une sorte de direction en sous-ordre, une surveillance permanente dans la limite des attributions du Conseil général lui-même ; mais, c'est l'agent du pouvoir central, le préfet, qui demeure chargé, sous son contrôle dans certains cas, de l'instruction et de l'exécution des mesures d'intérêt départemental.

(1) Cahiers de la noblesse d'Evreux, Crespy, Vermandois, Saint-Quentin, Auxerre ; du Tiers-Etat d'Evreux, Nantes et Auxerre.

II. — Travaux de l'Assemblée.

Le Bureau nommé par l'Assemblée pour étudier et rapporter les questions relatives à son organisation et son fonctionnement avait, de par les circonstances, une mission extrêmement délicate et difficile.

Il n'était pas seulement chargé, comme dans les assemblées modernes, d'assurer, dans des limites exactement tracées par la loi ou des règlements spéciaux, la discipline intérieure de l'Assemblée et la marche régulière de ses travaux.

L'arrêt du 12 juillet 1778 n'ayant pas statué pour l'avenir sur la formation de l'Assemblée provinciale, c'était à lui qu'il appartenait de rechercher comment, suivant quels principes, devraient être recrutés désormais les membres de cette Assemblée.

De même et toujours par délégation du pouvoir central, dont il était ainsi appelé à compléter l'œuvre, le Bureau avait à fixer les attributions de la Commission intermédiaire qui représenterait l'Assemblée dans l'intervalle de ses sessions.

C'était à lui en un mot que revenait la tâche lourde et ingrate, dans un pays dépourvu de Constitution, de déterminer et préciser les rapports qui existeraient entre l'Institution nouvelle et le Pouvoir absolu qui la concédait, c'est-à-dire entre les droits nouveaux consentis au peuple et l'autorité souveraine du roi.

Le règlement qu'il était chargé d'établir, portait sur les matières ci-après qui firent, chacune, l'objet d'un titre distinct :

1^o Formation et convocation des assemblées ; qualités des députés ; manière de les remplacer et de les réunir à l'époque indiquée par le roi ; ordre dans lequel ils devaient siéger et opiner (Titre I) ;

2^o Discipline des assemblées ; méthode de travail ; ordre et matières des délibérations (Titre II) ;

3^o Officiers de la province ; manière de les élire ; qualités de ces officiers, leurs droits, leurs fonctions (Titre III) ;

4^o Règles d'organisation et de fonctionnement de la Commission intermédiaire (Titre IV).

Les plus grosses questions de principe à trancher se trouvaient contenues dans le titre I ; aussi le Bureau s'occupait-il d'abord exclusivement de rechercher comment l'Assemblée devrait être régénérée.

« Il répugnerait sans doute à vos principes, dit le rapport, de vous perpétuer dans vos places et de devenir ainsi les représentants forcés de vos concitoyens. Le vœu commun semble déjà vous annoncer qu'après les deux ou trois premières assemblées, un tiers d'entre vous fera place à de nouveaux administrateurs qui viendront partager à leur tour l'honneur de servir leur province, et que la régénération se consommera ainsi successivement. Cette forme, la meilleure de toutes pour la transmission du même esprit et des mêmes vues, sans

« avoir les inconvénients de la pérennité, annoncera que
« vos assemblées sont ouvertes à tous les citoyens qui
« pourront y porter intérêt, zèle et talent ».

Mais, ce principe une fois admis que l'Assemblée devait se régénérer, il fallait se demander comment il trouverait son application, c'est-à-dire de quelle façon seraient désignés les nouveaux représentants.

Le rapport examina les divers systèmes discutés par le Bureau ; il s'efforça d'en montrer les inconvénients et les avantages, puis les soumit à l'approbation et au choix de l'Assemblée.

1^o Système. Régénération de l'Assemblée par elle-même.

Le principal argument de principe en faveur de ce système résidait en ce que l'Administration était déjà formée par le concours des trois ordres et que toutes les délibérations s'y prenaient en commun.

Chaque Assemblée générale, en terminant ses séances, devait remplacer, par la voie de l'élection, les députés sortant d'exercice ; le fonctionnement du système était ainsi simple et facile. Mais de graves inconvénients contrebalançaient ces avantages.

Désignés déjà par le souverain, si les administrateurs se reproduisaient les uns par les autres, ils ne seraient jamais de véritables délégués des habitants de la province ; ils auraient toute l'apparence d'un corps de fonctionnaires dont l'autorité serait substituée à l'autorité d'un

seul. Et alors, comment faire admettre la réalité des vues bienfaisantes du roi relativement à la répartition des impôts (*partage fraternel*), si la grosse masse des intéressés était ainsi éloignée de ses représentants ?

Pour supprimer ce qu'il y avait de fâcheux dans ce système et n'en conserver que les avantages, le rapport imaginait l'expédient suivant : la province choisirait ses représentants, leur donnerait un mandat ; ce serait elle qui opérerait le premier recrutement de l'Assemblée provinciale. Les députés ainsi investis par le peuple d'une mission déterminée, transmettraient ensuite cette mission lorsqu'ils sortiraient d'exercice ; c'est-à-dire que, la délégation des habitants se produisant à l'origine, l'application du système de la régénération de l'Assemblée par elle-même n'aurait plus que le caractère d'une élection au second degré. L'idée de la participation du citoyen à l'administration des affaires publiques recevait satisfaction une fois pour toutes et le danger de fréquents appels au peuple se trouvait réduit à peu de chose.

2^o Système. — Renouvellement par l'élection.

A. — Division de la province en un certain nombre d'arrondissements qui éliraient chacun un certain nombre de députés.

Dans ce système, le corps électoral comprenait les trois ordres réunis.

Puisque, dans l'Assemblée, disait-on, rien ne se décide

sans le concours des trois ordres, il est juste que le choix des députés résulte d'un commun accord entre les trois ordres.

Cette manière de voir se heurtait à l'objection tirée, d'abord, de la diversité des intérêts de chaque ordre, puis, aussi et surtout, de la supériorité de nombre ou d'influence que les nobles et les ecclésiastiques réunis pouvaient exercer sur le Tiers et réciproquement. « Serait-ce, dit le « rapport, un triomphe digne des deux premiers ordres, « d'avoir donné au Tiers-Etat des représentants malgré « lui. C'est à cette classe la plus indéfendue que l'exercice « de la liberté est le plus précieux, c'est pour elle surtout « que le souverain a adopté les vues des administrations « provinciales, parce qu'en effet elle supporte la plus « grande partie des charges publiques ; n'est-il pas juste « au moins que ses agents aient sa confiance et son « aveu ? »

C'est justement, ajoutait-on, parce que les trois ordres votent en commun aux Assemblées générales qu'ils doivent voter séparément dans le choix de leurs députés, car « alors chacun apporte aux travaux de l'administration « un esprit et des vues indépendants de l'intérêt de « l'ordre qui l'a choisi : il se forme par le choc des opi- « nions des délibérations mitigées qui veillent à la con- « versation de tous les intérêts ». « S'il en était autre- « ment, c'est-à-dire si un seul ordre s'emparait du choix « des députés, les assemblées provinciales ne seraient « plus tenues que dans l'intérêt de l'ordre prédominant. »

Pourtant, le Bureau du Règlement prévoyait le cas où le système aurait des adhérents au sein de l'Assemblée ; il déclarait ne pas le considérer comme absolument impraticable et recherchait très sincèrement les moyens d'obvier aux difficultés qu'il présentait.

La confusion des ordres se comprendrait, dit en substance le rapport, « si l'on ne voyait dans l'Assemblée provinciale qu'une réunion de contribuables ayant pour mission de défendre des intérêts communs en dehors de toute distinction d'ordres. »

Et là, dans cette formule même, apparaît l'idée d'égalité que les hommes de l'ancien régime entrevoyaient déjà comme la conséquence inévitable de l'institution qu'ils organisaient. Le Bureau reconnaissait que cette idée était la plus apte à développer les talents et l'émulation et qu'elle méritait l'examen le plus réfléchi ; mais, prévoyant la nécessité de la rénovation totale qu'imposerait, pour s'affirmer, le principe d'Egalité, et pressentant, en quelque sorte, les fureurs des luttes prochaines, il mettait l'Assemblée en garde contre les perturbations qui pourraient se produire dans les collèges électoraux d'arrondissement, lorsque, les prérogatives de distinction et d'honneur ayant été anéanties, les privilèges et les exemptions eux-mêmes ne manqueraient pas d'être à leur tour menacés.

Ce n'était d'ailleurs qu'un conseil de prudence, et le rapport n'en énumérait pas moins les correctifs qui lui paraissaient nécessaires, pour prévenir les fermentations auxquelles les élections combinées par la réunion des

trois ordres pourraient donner lieu ; ces correctifs consistaient :

1° Dans la formation de collèges électoraux d'arrondissement, suivant des principes justes et sages et sous le contrôle étroit du souverain.

2° Dans la réduction du nombre des électeurs par des subdivisions électorales et des assemblées préparatoires.

On pensait que la pression officielle sous le mot vague de « contrôle », et le procédé d'élection au second ou troisième degré, empêcheraient les revendications populaires de s'exercer avec violence et sans mesure.

B. — Formation de trois collèges électoraux distincts.

Le principe de ce 3^e système est, comme celui du précédent, l'élection directe des membres de l'Assemblée par les habitants de la province, mais son application diffère en ce que les trois ordres, formant trois collèges électoraux distincts, désignent chacun leurs députés respectifs.

Les vues proposées au Bureau devaient être exposées séparément pour chaque ordre parce que, disait-on, elles variaient selon leur position et leurs intérêts.

Voici comment s'exprimait le rapport à l'égard de chacun de trois Ordres et comment il concevait leur recrutement distinct.

1^o *Tiers-Etat.*

» Intimement lié au succès de vos opérations, parce

« qu'en général il n'attend sa prospérité particulière que
« de la prospérité de la province entière, cet Ordre fera,
« tôt ou tard, le nerf et la force de vos Assemblées ; dépo-
« sitaire presque unique des lumières locales, instruit plus
« que tout autre des secrets de la nature du sol qu'il a
« étudié sans relâche, il vous fera tout à la fois connaître
« les maux et les remèdes, les besoins et les ressources.
« Flatté de son influence sur l'administration publique, à
« laquelle il a tant d'intérêt, il entreprendra les plus grandes
« choses par amour pour son Roi et pour sa patrie, s'il
« peut joindre à l'honneur de les servir. celui d'y être ap-
« pelé par le choix le plus libre de ses commettants. »

Procédé d'élection des députés. — Le système adopté par toutes les provinces administrées par des Etats, et qui consistait à confier la désignation des députés aux corps municipaux des villes, ne paraissait pas devoir être suivi : 1^o parce que les villes en Berri n'étaient ni assez importantes ni assez peuplées pour obtenir un ascendant marqué sur les habitants des campagnes : 2^o parce que les conflits d'intérêts qui existaient, pour ainsi dire à l'état latent, entre villes et campagnes, auraient atténué forcément la portée des vœux exprimés par celles-ci.

Comme moyen terme, on proposait de diviser la totalité de la province en 24 arrondissements à peu près égaux et composés chacun d'environ 30 paroisses ou collectes, dont la ville ou le bourg le plus considérable aurait été le chef-lieu.

Chaque arrondissement aurait désigné un représentant

et « rien, dans une circonférence aussi resserrée, n'aurait échappé à ses soins ».

Le corps électoral se serait composé : 1^o du maire et des échevins du chef-lieu ; 2^o de 6 représentants des campagnes désignés par les paroisses réunies de 4 en 4, ou de 5 en 5, et choisis parmi les lettrés.

Mais, pour pallier au danger qui aurait pu résulter de la convocation d'assemblées électorales impliquant, par leur étendue et leur importance, l'exercice du droit de libre discussion, on insistait sur l'intérêt qu'il y aurait à faire exercer le droit de vote des habitants des paroisses réunies de 4 en 4 ou de 5 en 5, par les syndics de ces paroisses. Avec ce système, plus les villes auraient été importantes et plus elles auraient eu d'influence au point de vue électoral. Le texte cite comme exemple la ville de Bourges qui, ayant un maire et quatre échevins, aurait eu cinq voix dans l'assemblée d'arrondissement contre les six voix des habitants des campagnes et celle de Sancoins qui, par contre, n'aurait opposé que deux voix à celles des campagnes.

Mais il aurait pu arriver, en procédant ainsi, que les villes n'eussent pas à l'Assemblée une représentation conforme aux dispositions de l'arrêt du 12 juillet, qui décidait, dans son article 1^{er}, que la députation du Tiers comprendrait douze députés des villes et douze des campagnes. Il aurait alors fallu, pour donner au système une conformité parfaite avec cet arrêt, former deux classes des 24 arrondissements : la première classe, de 12 arrondisse-

ments correspondant aux 12 grands centres de la Généralité, aurait élu les députés des villes et, la seconde, comprenant les campagnes et leurs bourgs ou petits centres, aurait élu l'autre partie du Tiers.

Le mode d'élection proposé ne constituait du reste qu'une vague apparence de suffrage universel : les officiers municipaux et les syndics qu'il substituait aux habitants des villes et des campagnes étaient, en effet, plutôt les agents du pouvoir central que les représentants des villes ou des paroisses.

Quoiqu'il en soit, et même sur des bases aussi étroites, il aurait constitué, en pleines affres de l'ancien régime, un très sérieux progrès et marqué un grand pas vers l'égalité des conditions.

2^e Noblesse.

Il est à remarquer que dans la première phrase du rapport touchant l'ordre de la noblesse, les termes employés se ressentent du mouvement des idées et de leur rapide évolution.

« Quant à la noblesse », y lit-on, « si vous voulez lui conserver la faculté d'élire ses représentants. » Cette précaution de langage est intéressante à noter parce qu'elle prouve que déjà, en 1778, et dans un milieu plutôt choisi, on n'abordait qu'avec timidité le sujet irritant des distinctions de classes.

Nous retrouverons du reste encore, dans les propositions de cette partie du rapport, des considérations inspirées

par le désir réel d'atteindre les abus résultant de l'inégalité sociale.

Puisque la noblesse devait élire des représentants, dans quelle mesure et de quelle façon allait s'exercer ce droit ? Le nombre des députés était déterminé par l'arrêt du 12 juillet et comprenait 12 gentilshommes propriétaires. Mais quelles conditions devraient remplir ces gentilshommes ? Seraient-ils éligibles par leur seule qualité de noble propriétaire, ou bien choisirait-on parmi eux, pour les désigner aux suffrages, ceux qui possédaient une certaine étendue de terre ?

Procèderait-on par voie de régénération, la fraction de la noblesse de l'Assemblée provinciale choisissant ses successeurs, à l'expiration du mandat de six ans fixé par le règlement, ou bien les nobles, comme les membres du Tiers, nommeraient-ils, par voie d'élection, des assemblées d'arrondissement chargées de ce soin ?

Éligibilité. — Le principe admis, à cet égard, par le Bureau était observé en Artois et en Bourgogne : un gentilhomme ne pouvait être reçu à l'Assemblée s'il n'était possesseur d'une seigneurie ayant au moins un clocher ou une paroisse.

On considérait que le gentilhomme possédant des terres, qui lui donnaient droit de justice sur une ou plusieurs paroisses, avait, de ce fait, plus d'intérêt à discuter les choses de l'Administration.

L'application du principe ne souffrirait pas, semblait-il, grande difficulté car, déduction faite des propriétaires

non nobles, des seigneurs en bas âges et des terres litigieuses, le droit d'entrer à l'Assemblée ne serait plus exercé que par 50 ou 60 gentilshommes. Il suffirait de dresser une liste des terres répondant aux conditions exigées et sur laquelle seraient choisis les représentants de la noblesse. Ainsi s'établirait tout naturellement un roulement entre ces propriétaires les plus qualifiés. Leur nombre ne serait pas d'ailleurs fixé, d'une façon incommutable, par le fait d'une liste des terres. Tout noble qui viendrait à remplir les conditions prévues, pourrait, quand bon lui semblerait, obtenir l'inscription de sa terre, en justifiant de sa qualité.

Mode d'élection. — Le Bureau du règlement se prononçait nettement en faveur de l'élection des députés de la noblesse par les membres de l'Ordre sortant d'exercice. Ce seraient eux qui choisiraient sur la liste des terres, les titulaires qui leur paraîtraient dignes de les remplacer.

Le système de l'élection des députés par la classe de la noblesse tout entière présentait, en effet, de sérieuses difficultés d'application, notamment au point de vue de la composition des assemblées d'arrondissement. La division topographique des circonscriptions électorales aurait bien pu se faire d'elle-même par la réunion, de deux en deux, des 24 arrondissements formés pour le Tiers-Etat. Moins nombreuse et plus facile à déplacer, la noblesse se serait fixé aisément douze points principaux de réunion dans la province. Mais, comment aurait-on déterminé

la composition des collèges électoraux ? Là était, suivant le Bureau, le point faible du système.

Le mot « noblesse » pouvait être pris dans un sens plus ou moins large. Si le sens large prévalait, il en résultait une égalité de situation entre nobles de vieille souche et nobles de fraîche date, qui risquait d'affaiblir très sensiblement l'intérêt de classe. Si, au contraire, c'était le sens étroit, n'admettant que la noblesse étayée par des titres ou des garanties déterminées, il fallait définir ces titres ou garanties, ainsi que la nature et le mode de preuves auxquelles ils seraient soumis. Or, cette procédure de la preuve risquait d'être plus compliquée qu'on ne le supposait. A qui appartiendrait-il de vérifier les titres et de statuer sur les contradictions qui pourraient se produire ?

D'autre part, cette question de capacité électorale supposée résolue, le système de la division par arrondissements présentait encore deux graves inconvénients. 1^o La noblesse étant inégalement répandue sur la surface de la province, certains arrondissements auraient eu leur représentant désigné par un nombre infime d'électeurs — quand ce n'aurait pas été un électeur unique qui se serait élu lui-même — tandis que d'autres, où la noblesse aurait été plus nombreuse n'auraient toujours eu qu'un seul représentant. 2^o La noblesse riche vivant communément loin de ses terres, il lui aurait été le plus souvent impossible de s'y rendre pour prendre part à l'élection des députés ; toute une partie de la noblesse particulièrement

intéressée à l'Administration en aurait donc été en fait écartée.

Si l'on ajoute à ces considérations les raisons d'ordre public qui faisaient redouter le procédé de l'élection, on comprend que les commissaires de l'Assemblée se soient prononcés contre le système. Pour faire œuvre de justice et d'égalité, il aurait fallu une réforme et des mesures d'ordre général. A quoi bon se préoccuper d'introduire l'idée d'égalité dans une classe de citoyens, lorsque le principe qui est à la base de cette idée d'égalité condamne d'avance toute distinction de classes. Il est des œuvres sociales qui ne peuvent s'opérer par pièces et par morceaux. La Révolution fera bientôt table rase de toutes les traditions, de tous les préjugés contraires à ce principe fondamental de justice sociale que « les hommes naissent libres et égaux en droit », et c'est à cause de cela que son action réformatrice s'exercera d'une façon logique et sûre, en dépit des crises et des soubresauts inhérents à toute rénovation profonde. L'Assemblée provinciale, institution nouvelle, appelée, dès sa naissance, à régler elle-même son mode d'existence, devait, pour observer la Constitution et se conformer aux vues dont s'était inspiré le Gouvernement pour sa création, se résigner à tenter d'introduire la Justice dans l'injustice, l'Egalité dans l'inégalité. Nous avons vu et nous verrons encore, sans qu'il soit désormais besoin de le souligner autrement, que les meilleures intentions, les plus louables efforts, se sont trouvés réduits à cette tâche ingrate. L'esprit de la monarchie absolue,

dans toutes ces matières touchant à l'état et à la capacité politique de l'individu, assignait à l'évolution des limites que les réformateurs les mieux inspirés n'auraient pu franchir sans entrer en rébellion contre l'autorité royale.

3^e Clergé.

Le clergé, bien que ne formant qu'un seul corps, se composait de plusieurs classes.

Le Bureau allait-il encore concilier le respect de l'ordre de choses établi avec l'idée de progrès et le sentiment de justice qui devaient présider à ses travaux ?

En un mot, considérant les privilèges comme des droits intangibles, userait-il de tous les moyens en son pouvoir pour en atténuer les abus, accorderait-il à chaque classe du clergé une représentation proportionnée à ses intérêts, ou bien éliminerait-il systématiquement certaines d'entre elles, sous le prétexte qu'elles n'avaient pas à l'Administration un intérêt suffisant ?

Il faut reconnaître que, dans cette partie de ses propositions, le rapport s'écarte de toute idée d'équité. Je conviens, dit-il, que les curés sont, dans la hiérarchie ecclésiastique, une classe infiniment recommandable, mais je leur refuse l'accès de l'Assemblée : « 1^o parce que le clergé prenant part aux administrations temporelles, surtout à cause de ses fermiers, les curés y ont communément moins d'intérêt, étant pour la plupart dotés en argent ou faisant valoir par leurs mains les dîmes et fonds

dont ils jouissent ; « 2^o Parce que les curés ne peuvent guère s'absenter pendant un mois entier de leurs paroisses, étant appelés par leur état à être pour les peuples des consolateurs de tous les jours et de tous les instants et que leurs fonctions spirituelles seraient souvent gênées par un mélange forcé de soins temporels. »

Le premier de ces motifs était en contradiction formelle avec les faits ; le second n'était pas sérieux.

L'exclusion des curés était, en réalité, une criante injustice. Les curés formaient la partie la plus nombreuse du clergé, depuis que, par le moyen de la *Commende*, la plupart des abbayes avaient été, quant à la jouissance du temporel, attribuées à de hauts dignitaires du clergé séculier, et que, par une sorte de fidéicomis appelé *conférence*, on était arrivé à faire passer à des laïques le revenu des bénéfices ecclésiastiques (1).

Les adeptes des couvents étaient devenus plus rares et le clergé séculier s'était sans cesse grossi de nouvelles recrues.

Or, les curés constituaient pour le clergé séculier, comme les prieurs pour le clergé régulier, ce que l'on appellerait de nos jours le prolétariat de la classe ecclésiastique. Ils étaient loin d'admirer les coutumes féodales qui faisaient la fortune de leurs chefs mais qui les réduisaient, eux, à l'impuissance, en face de leurs devoirs de charité (2). Les assemblées du clergé ne leur semblaient pas une pré-

(1) Esmein, C. E., p. 641.

(2) Boitiaux, p. 216.

cieuse garantie des droits du plus grand nombre des prêtres (1) et certains cahiers des Etats Généraux révélèrent, un peu plus tard, de quels vices étaient entachées les élections de ces prétendus Etats libres de l'Eglise. On peut dire qu'en 1789 il y avait unanimité dans le bas clergé pour réclamer une plus équitable répartition des biens et, en même temps, la régularisation des droits, des devoirs et du genre de vie des princes du clergé.

« Dans un grand nombre d'églises, dit le baron de
« Girardot, la dime appartenait à quelque couvent ou cha-
« pitre appelé *gros décimateur* qui, en qualité de curé
« primitif, était chargé de faire le service divin dans la
« paroisse. Cette obligation, le curé primitif la faisait
« remplir par un curé auquel il donnait une part de la
« dime, la plus mince possible, et quelquefois au rabais,
« malgré les sévères défenses des conciles (2). C'était la
« portion congrue, presque toujours une part des revenus
« de la terre. Les curés avaient donc un intérêt à l'admi-
« nistration des biens ecclésiastiques puisque tous leurs
« moyens d'existence provenaient en fait de ces biens ».

En suivant l'exemple du haut clergé qui les avait sans cesse rejetés de la représentation de l'ordre ecclésiastique aux Etats provinciaux et aux Etats Généraux, le Bureau du règlement allait à l'encontre de sa mission, il consacrait une injustice qu'il avait le pouvoir et les moyens de cor-

(1) Girardot, p. 66.

(2) *Id.*

riger. Cette injustice ne devait cesser qu'en 1789, par suite du déplacement des forces du bas et du haut clergé. Les dignitaires de l'Eglise recueilleraient alors dans l'impopularité du régime la large part qui leur en revenait, et les modestes curés, favorisés et soutenus par le courant populaire, élimineraient le haut clergé des Etats Généraux dans un grand nombre de bailliages. Dans la province du Berri notamment, la réaction serait si forte que le Chapitre de la cathédrale de Bourges finirait par supplier le roi d'ordonner que les différents corps ecclésiastiques composant le clergé de France fussent également représentés, tant aux assemblées de bailliages qu'à celles des Etats Généraux (1).

Le roi aurait pu répondre au Chapitre que si le haut clergé n'avait pas à l'Assemblée provinciale exigé l'exclusion des curés, ceux-ci n'auraient pas poursuivi avec tant d'acharnement la défense de leurs intérêts jusqu'alors méconnus.

Nous avons déjà vu que les prieurs étaient, dans les travaux préparatoires de l'Assemblée, traités sur un pied d'égalité avec les curés. On sait, de plus, que les prieurs et sous-prieurs étaient des dignitaires de l'ordre régulier chargés de la discipline des communautés, pendant que l'abbé, dans son palais ou sa maison de campagne, s'occupait de

(1) Représentation que fait à S. M. le chapitre de la sainte église primatiale et métropolitaine de Bourges sur le règlement du 26 janvier 1789. Archives du Cher, fonds Saint-Etienne; affaires diverses, 37^e livre,

tout autre chose que de l'administration ecclésiastique.

Pourquoi les écartait-on de l'Administration, puisque c'étaient tous de petits propriétaires ? Le rapport nous répond qu'ils ne formaient pas une classe particulière ; que sous-ordres des abbés ils seraient suffisamment représentés par eux, comme la Noblesse sans terres le serait par la noblesse jouissant de terres qualifiées ; enfin qu'ils n'avaient pas, en général, assez d'intérêts à l'Administration pour être appelés aux assemblées, et qu'il serait « bien « difficile de tirer une ligne entre eux sans en blesser un « grand nombre. »

Notons d'abord en ce qui touche cette dernière considération, qu'elle paraît au moins superflue, puisque, quelques lignes plus haut, le Bureau demandait qu'il fût fait une exception au profit du prieur de la Charité. Quant aux autres raisons, elles étaient aussi mauvaises que celles invoquées pour l'exclusion des curés.

Les prieurs, nous le reconnaissons, étaient dans une situation meilleure que les curés ; ils étaient, par suite, moins dignes d'intérêt ; mais, n'empêche que si l'on reste sur le terrain du droit pur, leur élimination apparaît comme une grave atteinte portée aux plus élémentaires principes d'équité.

Et le Bureau comprenait bien qu'il faisait fausse route ; il sentait bien la fragilité de son argumentation, contredite à la fois par le droit naturel et par les faits. Au lieu de conclure d'une façon ferme et de laisser de côté les hypothèses qui se rattachaient à cet ordre d'idées, il réservait

le cas où, malgré ces motifs, l'Assemblée se prononcerait dans un sens contraire, et il examinait comment pourrait se réaliser, d'une façon pratique, la participation aux Assemblées de toutes les classes du clergé.

Mode d'Election.

I^{re} Hypothèse. — Toutes les classes du clergé seraient appelées aux Assemblées.

(A) « Si l'on ne craint pas, disait-on, de donner un caractère temporel à une assemblée, spirituelle par sa nature, il faut prendre comme corps électoral la Synode qui est, par soi, l'assemblée de tous les ecclésiastiques, et lui attribuer de choisir les députés du clergé.

(B) « On peut aussi réunir de deux en deux les arrondissements formés pour les élections des Tiers-Etat et réunir ainsi les divers éléments du corps électoral ecclésiastique. »

Mais, avec ce système, il était à prévoir que les assemblées d'arrondissement ne seraient, pour la plupart, composées que de curés, et le Bureau déclarait qu'il faudrait, à cet égard, solliciter une dérogation aux lois du royaume qui défendaient expressément la réunion de telles assemblées.

II^e Hypothèse. — Les curés et les prieurs seraient exclus des Assemblées.

Le Bureau donnait la préférence à ce système, celui

qu'elle avait d'ailleurs proposé pour l'ordre de la noblesse (1).

III^e *Hypothèse*. — Il pourrait être formé une liste des bénéfices ecclésiastiques donnant droit d'entrer successivement à l'Assemblée provinciale.

I^{er} *Système*. — Formation d'assemblées d'arrondissement.

Les abbayes et les chapitres n'étant pas placés à des distances régulières les uns des autres, il ne semblait pas possible de former ces assemblées

2^e *Système*. — Convocation de tous les électeurs dans un lieu unique de la Généralité.

On se heurtait là à la difficulté que devait présenter la réunion de 26 abbés commendataires répandus peut-être dans 10 ou 12 provinces différentes.

En résumé, le Bureau du règlement laissait à l'Assemblée le soin d'examiner les diverses méthodes qu'il avait étudiées et de fixer son choix sur l'une d'elles ou de formuler des propositions nouvelles.

Les procès-verbaux ne reproduisent pas les discussions auxquelles la question du règlement a donné lieu.

Tout fait donc supposer que les conclusions du Bureau ont été adoptées à l'unanimité, après simple échange d'explications et observations de pure forme.

La décision prise par l'Assemblée peut se résumer ainsi :

(1) V. *supra*, p. 153

1° Le projet du règlement serait divisé en quatre parties ou chapitres, ainsi que le Bureau l'avait proposé.

2° La Province serait divisée, pour les députations du Tiers-Etat, en vingt-quatre arrondissements qui désigneraient chacun un député.

L'élection serait faite, dans chaque arrondissement, concurremment par les villes et les campagnes.

Les villes ou chefs-lieux seraient représentés, dans les assemblées d'élections, par leurs maires et échevins ; les campagnes, par les députés nommés par les paroisses réunies de quatre en quatre ou de cinq en cinq dans l'étude d'un notaire.

3° Les gentilshommes ne seraient pas membres à vie de l'Assemblée provinciale. A l'expiration d'un délai à fixer, le corps de la noblesse abandonnerait ses fonctions et l'Assemblée générale, Tiers-Etat compris, élirait, dans des conditions qui seraient déterminées, les membres chargés de le remplacer.

4° Le clergé serait composé, indépendamment de l'archevêque de Bourges — qui, de par sa fonction seulement, était membre né et président de droit de l'Assemblée — de :

I° Six abbés commendataires ou titulaires dans lesquels serait compris le prieur de la Charité.

II° D'un chanoine capitulant de l'église métropolitaine de Saint-Etienne.

III° De quatre chanoines capitulants des églises collégiales de la Généralité.

Tous ces membres seraient choisis par l'Assemblée générale en corps, c'est-à-dire Tiers-Etat compris, en se conformant aux règlements qui seraient arrêtés à cet égard.

Pour parvenir à cette formation, on prévoyait que les deux ecclésiastiques non pourvus d'abbaye cesseraient de prendre part à l'Administration et seraient remplacés par deux abbés.

Comme on le voit, l'Assemblée se bornait à statuer sur les principes et les dispositions générales du règlement. Elle laissait à la Commission le soin d'en arrêter les détails.

A la séance suivante, celle-ci lui soumit un projet de règlement général conforme au vœu qu'elle avait exprimé.

Le texte est précédé d'un petit discours dans lequel le Bureau présente son œuvre et dont les principaux passages sont intéressants à citer : « Frappés, y lit-on, de la nécessité de conserver au Tiers-Etat la liberté des élections, « comme du moyen le plus capable d'y faire germer « l'émulation et les talents, vous lui avez assuré ce précieux avantage, tandis que les deux autres ordres en « ont fait généralement le sacrifice, par le seul désir « d'écarter des formes qui auraient paru nouvelles dans l'Etat.

.

« Nous pouvons vous proposer, sans crainte, des procédés d'élection pour les représentants des villes et des

« campagnes, procédés dans lesquels la noblesse et le
« clergé n'auront point de part, quoique le Tiers-Etat doive
« désormais concourir, par ses suffrages dans l'Assemblée
« générale, au remplacement des ecclésiastiques et des
« gentilshommes sortant de fonction. »

Belles phrases adressées au Tiers-Etat, mais qui exagèrent par trop les intentions bienveillantes des deux autres ordres.

Le mot *sacrifice* était vraiment audacieux s'appliquant à la noblesse et au clergé qui avaient repoussé le procédé de l'élection dans leur propre classe. Nous ne sommes pas encore à la nuit du 4 août, les circonstances permettent de parler net. Pourquoi alors ce manque de franchise, et pourquoi présenter, comme un acte généreux, le rejet d'un système à la faveur duquel les fractions pauvres du clergé et de la noblesse auraient peut-être pu défendre leurs intérêts et soutenir leurs droits ?

En exaltant ainsi le mérite de certaines parties de son œuvre, le Bureau du règlement semble avoir voulu faire oublier celles qui sont restées au-dessous de sa tâche et, notamment, ses propositions relatives à l'exclusion du bas-clergé.

Voici, condensées mais fidèlement traduites, les dispositions essentielles du règlement général établi par le Bureau :

CHAPITRE PREMIER

Section I. — Règles générales de convocation.

L'Assemblée provinciale du Berri se tiendra, tous les deux ans, à Bourges, vers la fin d'octobre, en vertu des ordres adressés par le roi à l'archevêque de Bourges, président.

Elle sera composée de douze membres du clergé y compris l'archevêque de Bourges (1), de douze gentilshommes, de vingt-quatre membres du Tiers-État, représentant les villes et les campagnes, de deux Procureurs syndics et du Secrétaire-Greffier de l'Administration. Les titres d'admission seront remis au greffe de l'Administration et examinés par une commission composée de députés ayant déjà assisté une fois ou deux à l'Assemblée provinciale.

Pour être admis à l'Assemblée les deux conditions suivantes sont exigées :

1° Etre âgé de vingt-cinq ans accomplis.

2° Etre propriétaire de biens, tels que terres labourables, prés, vignes, bois, capitaux dans le commerce ou autres, impliquant contribution aux charges publiques.

L'Assemblée, pour délibérer valablement, doit être composée au moins des deux tiers de ses membres.

Si, le troisième jour révolu, l'Assemblée ne comprenait pas encore les deux tiers de ses membres, on élirait, pour

(1) Nombre réduit plus tard à 10 et porté à 14 pour les gentilshommes.

remplacer les absents, des sujets de la qualité requise par le règlement, et le choix en serait fait de manière à rétablir autant que possible l'équilibre des ordres. Les pouvoirs de ces députés suppléants expireront à la fin de la session pour laquelle ils auront été élus.

Chaque session ne pourra durer plus d'un mois, sauf permission spéciale du roi. Nul ne pourra se faire représenter à l'Assemblée sous quelque prétexte que ce soit.

L'archevêque de Bourges, président, est le seul député né à l'Assemblée provinciale; tous les autres députés, après six ans d'exercice, cesseront d'assister aux assemblées, au moins pour deux ans.

Pour éviter que tous les administrateurs ne soient changés à la fois, un tiers de ceux qui ont assisté à l'assemblée de 1778, déterminé par le sort et pris en égale proportion dans les trois ordres, sera remplacé, après l'assemblée de 1782, par des membres élus conformément aux nouvelles règles introduites par le règlement; le deuxième tiers sera remplacé, après l'assemblée de 1784, et l'Assemblée continuera, dans l'avenir, à se renouveler par tiers.

Toutes les actions, instances et procédures en matière civile, dirigées contre les membres de l'Assemblée seront suspendues pendant la durée de la session, quinzaine avant son ouverture et quinzaine après sa clôture. Aucune poursuite ne sera pratiquée durant la session, sous peine de nullité et de dommages intérêts.

C'est l'application du principe de l'inviolabilité parle-

mentaire tel qu'il est pratiqué dans nos institutions, application déjà faite, on s'en souvient, par les anciens Etats provinciaux (1).

Section II. — Du Clergé.

1^o Le clergé, indépendamment de l'archevêque de Bourges, sera représenté par six abbés réguliers ou commendataires dont le prieur de la Charité, et, le cas échéant, l'abbé de Saint-Martin de Châteauroux, qui, ne pouvant être élu qu'à raison de l'église collégiale dont il est dignitaire, sera compté parmi les représentants de Collégiales mais siègera parmi les abbés ;

2^o Un chanoine capitulant de l'Eglise métropolitaine de Saint-Etienne ;

3^o Quatre chanoines capitulants des différentes collégiales de la généralité au nombre desquels, comme nous venons de l'indiquer, l'abbé de Saint-Martin de Châteauroux pourrait être compris.

Ces membres du clergé, à l'expiration de leur mandat seront élus par l'Assemblée générale, suivant la forme déterminée pour les élections.

Nul ne sera éligible s'il n'est titulaire d'une abbaye, ou chanoine d'un Chapitre, dont le chef-lieu est situé dans la Généralité.

L'ordre des préséances est ainsi établi :

(1) V. *supra*, p. 22.

Les abbés revêtus du caractère épiscopal, s'il en est, siégeront entre eux et opineront suivant la date de leur sacre, mais sans préjudicier aux droits du Président.

Les abbés siégeront entre eux et opineront suivant la date de leur nomination.

Le représentant de l'Eglise métropolitaine siégera et opinera immédiatement après les abbés.

Les représentants des églises collégiales prendront ensuite rang entre eux suivant la date de leur réception dans leurs Chapitres.

Section III. — De la Noblesse.

Les douze députés de la noblesse seront élus par l'Assemblée, suivant la forme déterminée par le présent règlement.

Pour être éligible à l'Assemblée tout gentilhomme doit remplir les conditions suivantes (1) :

1° Etre propriétaire, dans la Généralité, d'un fief titré ou donnant droit de justice et produisant 3 ou 4 000 livres de rente.

2° Justifier de cette propriété par des titres bons et valables, étant décidé que le contrat d'acquisition d'une terre ne sera réputé suffisant qu'une année révolue après la dite acquisition.

Ce titre, ainsi que ceux de noblesse, dont il sera parlé

(1) Indépendamment de la condition d'âge qui est imposée aux trois ordres (25 ans).

ci-après, seront vérifiés par une Commission nommée dans chaque Assemblée et composée de deux ecclésiastiques, deux gentilshommes et quatre membres du Tiers.

3^o Rapporter la preuve de cent ans de noblesse et de quatre générations nobles du côté paternel, en produisant deux actes au moins sur chaque degré.

Les difficultés relatives aux titres de noblesse ne seront pas résolues par la Commission chargée de leur vérification ; elles seront soumises provisoirement au jugement de commissaires du roi, sauf recours à Sa Majesté.

Les gentilshommes siégeront entre eux et opineront suivant leur rang d'âge.

Section IV. — Du Tiers-Etat.

Les députés du Tiers-Etat, au nombre de vingt-quatre, seront élus par les habitants des villes et bourgs, concurremment avec les habitants des campagnes.

La Généralité sera divisée en vingt-quatre arrondissements qui éliront chacun un député. Les élections auront lieu au chef-lieu de chaque arrondissement, sous la présidence du député provincial sortant d'exercice.

Les Assemblées d'arrondissement seront composées de la façon suivante :

1^o Les représentants des villes, qui seront, pour celles de Bourges, Issoudun et Châteauroux, leurs maires et quatre de leurs échevins ; pour les autres chefs-lieux,

leurs deux premiers officiers municipaux ou leurs syndics.

2° Les représentants des paroisses.

Dans chaque arrondissement, les paroisses seront réunies de quatre en quatre ou de cinq en cinq. Les syndics ou le premier échevin de ces paroisses se réuniront dans une étude de notaire et désigneront une personne qui les représentera à l'assemblée d'arrondissement.

Cette personne, élue à la pluralité des voix, devra posséder des biens fonds, vivre avec aisance et résider dans l'arrondissement ; elle conservera, pendant six ans, le pouvoir d'assister aux assemblées d'arrondissement.

Le député d'un arrondissement à l'Assemblée provinciale ne pourra pas être en même temps député des paroisses aux assemblées d'arrondissement.

Les élections des députés de l'Assemblée provinciale auront lieu régulièrement de six en six ans, suivant l'ordre qui sera établi dans les arrondissements ; elles se feront au scrutin, à la pluralité des voix. Dans le cas où les voix se répartiraient en nombre égal entre plusieurs candidats, il sera procédé à un deuxième, puis, si besoin est, à un troisième tour de scrutin ; mais, si après ce troisième tour, la pluralité n'est pas obtenue, le président se déclarera à haute voix en faveur de l'un des candidats les plus favorisés.

Pour être éligible à l'Assemblée il suffit :

1° D'avoir vingt-cinq ans révolus ;

2° D'exercer un état ou une profession honnête ;

3^e D'être domicilié depuis cinq ans au moins dans l'arrondissement (1).

Les députés du tiers justifieront de leur qualité par la procuration qui leur sera donnée, par l'extrait de leur cote aux rôles des impositions et par la quittance du montant de leur taxe.

Les membres du Tiers siégeront entre eux à l'Assemblée provinciale et opineront suivant l'ordre qui sera déterminé entre les vingt-quatre arrondissements.

Section V. — Des commissaires du roi et du cérémonial.

Les commissaires chargés des instructions du roi feront l'ouverture des séances et auront le droit de pénétrer au sein de l'Assemblée toutes les fois que leur présence sera nécessitée par le service du roi.

Les articles concernant le cérémonial ne présentant pas d'intérêt, nous les passerons sous silence.

CHAPITRE II

DE LA MANIÈRE DE TRAITER LES AFFAIRES ET D'EN DÉLIBÉRER

Section I

L'Assemblée ne délibérera sur aucune affaire suscep-

(1) Pas de condition de propriété privée.

tible de quelque discussion qu'après le rapport du Bureau qui aura été chargé de cette affaire.

Toutes les propositions émanant de l'initiative personnelle des députés doivent être communiquées au Président avant d'être soumises à l'Assemblée.

Tout député personnellement intéressé dans une affaire soumise aux délibérations de l'Assemblée doit rester en dehors de la salle des séances, durant toute la discussion de cette affaire, et n'y rentrer qu'après avoir été averti que la décision a été prise.

Les délibérations, en matière importante, pourront, sur la demande du quart des délibérants, être renvoyées à une date ultérieure.

Les avis seront recueillis par le secrétaire qui fera l'appel des voix dans l'ordre suivant lequel chacun doit délibérer.

Les opinions seront prises par tête, à haute voix (1), en croisant les Ordres, de manière qu'un député du clergé, un député de la noblesse et deux membres du Tiers-Etat opinent toujours à la suite les uns des autres.

Les délibérations passeront à la pluralité des suffrages et le procès-verbal ne mentionnera pas les avis contraires.

Le Président opinera le dernier, et sa voix sera prépondérante en cas de partage.

Toutes les élections se feront au scrutin. Au premier tour de scrutin, tout candidat, pour être élu, devra réunir

(1) Sauf dans les cas prévus par le règlement.

au moins la moitié plus un des suffrages. C'est la majorité absolue de notre système électoral.

L'Assemblée devant être composée des deux tiers de ses membres, pour délibérer valablement, le minimum des suffrages exprimés ne peut donc être inférieur aux deux tiers des électeurs.

Au deuxième tour, l'opération pourra se terminer, si le Président se déclare à haute voix en faveur d'un candidat réunissant exactement la moitié des suffrages. Dans le cas contraire, il sera procédé à un troisième tour et le candidat le plus favorisé sera élu, quel que soit le nombre de voix obtenu. C'est la majorité relative.

Si deux ou plusieurs candidats obtenaient un nombre égal de voix, le Président fixerait l'élection en se décidant pour l'un d'entre eux.

Toutes les fois qu'il s'agira de donner, par gratification ou autrement, une somme d'argent qui ne serait pas comprise dans les dépenses ordinaires de l'Administration, les deux tiers des voix seront nécessaires pour former la pluralité, et elles seront prises au scrutin, si quelqu'un de l'Assemblée le requiert.

Ici nous croyons utile de donner un mot d'explication. Comment procéderait-on, en effet, lorsqu'il serait proposé à l'Assemblée de donner une somme d'argent et que les avis se partageraient ainsi :

- 1^o Avis tendant à refuser le don ;
- 2^o Avis tendant à l'accorder mais en le réduisant ;
- 3^o Avis tendant à l'accorder tel quel.

Si cette dernière opinion ne réunissait pas les deux tiers des voix, les suffrages exprimés en sa faveur devaient être joints à ceux émis en faveur de la deuxième opinion, qui triomphait si elle réunissait ainsi les deux tiers des suffrages. Dans le cas où les partisans de la deuxième opinion, d'accord sur le principe, étaient partagés sur le *quantum* de la somme à donner, le report des voix devait se faire d'abord sur la proposition relative au chiffre le plus élevé puis, successivement, sur les propositions inférieures, jusqu'à ce que les deux tiers des suffrages se trouvent réunis.

Enfin, si la totalité des avis tendant à donner ne parvenait pas à former les deux tiers, la proposition était par là même rejetée.

Pour fixer les idées, prenons un exemple et imaginons qu'on ait proposé à l'Assemblée de voter un don de 10.000 francs, pour venir en aide aux victimes d'un sinistre, d'une catastrophe, etc...

L'Assemblée étant composée de quarante-huit membres, la proposition devait être adoptée telle quelle si elle avait réuni les deux tiers des voix, soit trente-deux voix au moins.

Mais, *quid*? si dix-sept membres avaient voté pour la somme de 10.000, quinze pour la réduction à 5.000 et seize contre l'ensemble de la proposition.

Conformément à la règle que nous venons de traduire, l'Assemblée aurait adopté le chiffre de 5.000.

Autre hypothèse :

Lachaze

Dix membres ont voté pour la somme de 10.000, douze pour la réduction à 5.000, dix pour la réduction à 3.000 et seize contre l'ensemble.

L'Assemblée aurait adopté le chiffre de 3000.

Troisième hypothèse enfin ! Dix membres ont voté pour la somme de 10 000 francs, onze pour la réduction à 5000, dix pour la réduction à 3000 et dix-sept contre l'ensemble. Alors l'Assemblée aurait rejeté purement et simplement la proposition, bien qu'elle ait, dans son principe, obtenu trente et une voix, c'est-à-dire en réalité une majorité de quatorze voix.

L'Assemblée pourra faire au Roi telle représentation qu'elle avisera et lui proposer tous règlements ou modifications utiles, mais à la condition expresse que l'exercice de ce droit n'apporte aucun obstacle ni ajournement à la répartition ni au recouvrement des impositions anciennes ou nouvelles, établies suivant les formes usitées dans le royaume.

La répartition et la levée des impôts, ainsi que la disposition des fonds, ne seront délibérées et ordonnées qu'avec l'autorisation du roi.

L'Assemblée fixera : 1^o les sommes qui doivent être employées pour les travaux publics, durant son intersession ; 2^o les sommes afférant aux dépenses de l'Assemblée, celles prévues pour sa prochaine session y comprises, et 4^o les sommes nécessitées par les dépenses imprévues. Il lui sera rendu compte, à sa tenue suivante, de l'emploi de ces sommes.

Toutes les dépenses ordonnées par l'Assemblée générale ou par la Commission intermédiaire ne seront réglées que sur un mandat signé du Président et du Greffier.

Le procès-verbal sera rédigé par le Secrétaire-Greffier, revu et signé par les députés.

L'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée se trouvant ainsi établis, le bureau du Règlement n'avait plus qu'à se préoccuper des moyens par lesquels seraient exécutées les décisions de l'Assemblée.

L'Administration délibérante n'allait siéger que tous les deux ans et pendant un mois seulement ; elle devrait donc forcément se borner à opérer en masse, diriger l'action générale, établir des principes et préparer des moyens.

C'était à l'Administration active qu'il appartenait d'assurer cette action, d'expliquer ces principes et d'utiliser ces moyens ; c'était à elle qu'incomberait, dans l'intervalle des sessions, le soin délicat d'accomplir les volontés expresses ou présumées des représentants de la province.

L'Administration active se composerait :

1° D'une commission chargée de représenter l'Assemblée provinciale : la Commission Intermédiaire.

2° Des agents d'exécution proprement dits, ou officiers de l'Administration : les Procureurs syndics et le Secrétaire-Greffier.

Le rôle de ces nouveaux organes, en raison même de son importance, devait être défini et réglementé de la façon la plus rigoureuse.

Aussi verrons-nous que les règlements intervenus s'ap-

pliquaient à ne rien laisser dans l'ombre. Toutes les attributions étaient limitativement énumérées et les pouvoirs conférés aux auxiliaires de l'Assemblée étaient limités aux objets dont celle-ci pouvait connaître pas elle-même. Ainsi, pas d'empiétements de pouvoirs ni d'arbitraire à redouter, étant donné surtout que les Administrateurs étaient soumis à l'obligation de rapporter toutes leurs opérations devant l'Assemblée.

CHAPITRE III

DES OFFICIERS DE L'ADMINISTRATION

Principes généraux.

Les officiers de l'Administration seront élus pour six ans par l'Assemblée provinciale. A l'expiration de ce délai, de nouvelles élections auront lieu et les officiers sortant d'exercice pourront être de nouveau, élus s'ils réunissent les deux tiers des suffrages (1).

Les dits officiers n'auront en aucun cas voix délibérative dans l'Assemblée générale ni dans celle de la Commission intermédiaire, non plus que dans les Bureaux particuliers de chaque Assemblée générale ; ils ne seront pas contraints sur leurs biens pour les affaires de la province,

(1) Texte. La nomination des officiers de l'Administration se fera pour 6 années consécutives. Après ce temps, il sera procédé à de nouvelles élections, lors desquelles ils pourront être élus, etc.

mais leurs gages seront insaisissables, sauf à la requête de l'Administration ; ils ne pourront s'intéresser, directement ni indirectement, à aucune affaire de finance de la province, sous peine de destitution (1).

Règles particulières.

A. — Des Procureurs Syndics.

Les Procureurs Syndics, au nombre de deux, seront élus par l'Assemblée et pris sans distinction d'Ordre. Leur nomination ne sera définitive qu'après approbation de leur élection par le roi.

Nul ne sera éligible s'il n'est propriétaire dans la Généralité et s'il n'y a pas son domicile depuis cinq ans.

Il s'agissait là d'ajouter une condition qui n'était pas imposée, pour la députation à l'Assemblée, aux membres du Tiers-Etat. On voulait que ceux-ci ne puissent être choisis comme Procureurs Syndics, s'ils n'étaient pas propriétaires.

Les Procureurs Syndics résideront à Bourges et se transporteront dans les différents lieux de la province sur les ordres de l'Administration, lorsque leur présence sera

(1) C'est une règle qui a été, à diverses reprises, proposée à la Chambre des députés, au cours de ces dernières années. Les propositions faites dans ce sens ont pour but de rendre incompatibles, avec le mandat de député, les fonctions de membre des Conseils d'Administration des grandes sociétés financières. Il semble que la même règle pourrait être proposée en ce qui concerne le mandat de conseiller général.

jugée nécessaire ; mais ils ne pourront se rendre à Paris où à la suite du Conseil du Roi, sans une mission spéciale à cet effet.

Ils assisteront aux séances de l'Assemblée et de la Commission intermédiaire, y rendront compte des affaires dont ils auront été chargés et de celles qui leur auraient été dénoncées et y feront telles réquisitions qu'ils croiront utiles au bien de la Province.

Ils n'agiront au nom de l'Administration et n'interviendront dans aucune affaire qu'en conséquence des délibérations prises par l'Assemblée générale ou la Commission intermédiaire.

Ils seront chargés, sous les ordres de l'Administration, de la correspondance qu'il sera nécessaire d'entretenir à Paris ou dans l'intérieur de la province et ne répondront aux mémoires, qui leur seraient adressés sur des affaires importantes, qu'après en avoir référé à l'Administration et reçu ses instructions.

Chaque affaire suivie par eux, dans l'intervalle de deux sessions, sera l'objet d'un mémoire séparé, accompagné de pièces justificatives ; et tous ces mémoires seront fondus dans un rapport unique qui sera présenté à la prochaine Assemblée générale.

En leur qualité de chefs de service, les Procureurs Syndics feront, lorsqu'un de leurs subalternes viendra à décéder, toutes diligences nécessaires pour recouvrer les titres et papiers qui pourraient lui avoir été confiés et pour conserver les fonds de la province dont il aurait été dépositaire.

Si l'un des Procureurs Syndics démissionne ou meurt durant l'intersession, la place restera vacante jusqu'à la prochaine Assemblée générale et le syndic restant devra, à lui seul, assurer le service.

B. — Du Secrétaire-Greffier.

Le Secrétaire Greffier (1) sera choisi parmi les citoyens d'un état et condition honnêtes, résidants ou domiciliés dans la Généralité. Il ne pourra exercer aucune autre profession sans l'agrément exprès de l'Administration.

Il devra résider à Bourges, dans un local convenable, et le Greffe sera ouvert au public en tout temps, de 9 à midi et de 3 à 4 heures.

Ses attributions sont analogues à celles de nos greffiers, de nos archivistes de tribunaux, etc. ; leur énumération nous paraît dépourvue d'intérêt.

Le commis du Greffe sera nommé par le Secrétaire-Greffier qui sera responsable de sa conduite et de sa fidélité. En cas de faute grave, il sera destitué, soit par son chef, soit par l'Assemblée, à la pluralité des voix.

C. — De la Commission intermédiaire.

La Commission intermédiaire, dont le siège sera à Bourges, se composera de l'archevêque de Bourges, pré-

(1) Il ne paraît pas possible de savoir s'il était élu ou nommé, et si nommé, par qui ?

sident, et de sept autres membres, savoir : un ecclésiastique, deux gentilshommes, quatre membres du Tiers-Etat. Les deux procureurs syndics et le secrétaire greffier en seront les auxiliaires et les agents.

Pour faire partie de la Commission, il suffira de remplir les conditions exigées pour l'admission à l'Assemblée provinciale, mais il ne sera pas nécessaire d'être membre de cette Assemblée.

Le règlement ne dit pas expressément que la Commission sera élue par l'Assemblée, mais cela semble résulter des termes employés : « pourront être élus », et il en fut ainsi dans la pratique. Le choix des membres de la Commission était d'ailleurs subordonné à l'agrément du roi.

A l'ouverture de chaque session, et pour la première fois en 1782, les membres de la Commission sortiront de fonction de deux en deux et seront remplacés par des « sujets » du même ordre. Les commissaires sortants seront inéligibles pendant les deux années qui suivront une période d'exercice, conformément à la règle établie pour les députés à l'Assemblée provinciale.

Les plus anciens commissaires sortiront les premiers de fonction et, en cas d'ancienneté égale, le sort décidera ceux qui devront sortir les premiers.

Les délibérations de la Commission devront, pour être valables, être prises par cinq membres au moins. Les noms des membres délibérants seront indiqués au commencement du procès-verbal de la séance et leurs signatures en approuveront le texte.

Si plusieurs membres de la Commission venaient de démissionner ou décéder durant l'intersession, le roi leur désignerait, parmi les députés de l'Assemblée provinciale, des remplaçants dont les fonctions expireraient à l'ouverture de la session suivante.

POUVOIRS DE LA COMMISSION

Manière de les exercer.

Les délibérations seront prises à la pluralité des voix, suivant les règles établies par l'Assemblée générale.

La Commission se réunira régulièrement une fois par semaine et, sur convocation extraordinaire, lorsque la nature des affaires ou les ordres du roi l'exigeront.

Elle connaîtra de tous les objets confiés à l'Assemblée qui n'auraient pas été retenus expressément par elle, et cela, sous réserve des règlements et des délibérations qui seraient pris par la suite.

Cette disposition semble devoir s'expliquer ainsi : La Commission aura un pouvoir de décision propre, dans les limites de la compétence de l'Assemblée, mais celle-ci pourra toujours revenir sur les décisions ainsi rendues et, le cas échéant, les modifier ou les annuler. La Commission intermédiaire agit en vertu d'une délégation générale, mais ses actes restent sous le contrôle et la haute autorité de l'Assemblée générale.

La Commission dressera l'état détaillé des fonds néces-

saires pour l'exécution des travaux ordonnés par l'Assemblée et pour les dépenses ordinaires de l'Administration, en se conformant exactement aux dispositions de l'Assemblée précédente à cet égard, et sans pouvoir, sous quelque prétexte que ce soit, excéder les chiffres votés par elle.

Toute dépense nouvelle ne sera engagée qu'après avoir été approuvée par l'Assemblée.

La Commission étant chargée de faire exécuter les travaux publics décidés par l'Assemblée, mais ne pouvant en prescrire d'autres, si des accidents extraordinaires l'obligeaient à excéder ses pouvoirs, les frais ainsi entraînés seraient soldés sur les fonds destinés aux dépenses imprévues.

Elle statuera sur toutes les demandes de dégrèvement d'impôt formées par les particuliers et qui, vu leur caractère d'urgence, ne pourraient être renvoyées à la prochaine Assemblée générale ; mais elle ne pourra accorder de décharges que dans la limite des crédits affectés à cet objet par l'Assemblée.

Les contestations qu'élèveraient les particuliers sur le fait des Tailles seront portées aux juges qui ont droit d'en connaître. (C'est un article très important et dont la suppression fut demandée plus tard, lorsque l'Assemblée chercha à obtenir le contentieux des impôts).

Les affaires seront rapportées, soit par un membre désigné à cet effet, soit par les procureurs syndics, et les délibérations, reproduites sur un registre paraphé de page

en page par le Président, seront soumises à l'Assemblée générale dès l'ouverture de ses séances.

..

L'Assemblée générale adopta sans modifications tous les articles du règlement général, mais elle décida que, « par respect pour le roi », sa décision resterait secrète jusqu'à ce qu'elle ait été approuvée.

Nous verrons bientôt que les dispositions essentielles — celles relatives à la régénération de l'Assemblée provinciale — ne furent jamais approuvées par le roi, et que, jusqu'à la fin, les membres décédés ou démissionnaires furent désignés par l'Assemblée, sous réserve de l'approbation royale.

CHAPITRE II

IMPÔTS

I. — Considérations générales.

Avant d'aborder l'étude des travaux accomplis par l'Assemblée provinciale en matière d'impôts, il est indispensable, pour l'intelligence même de cette étude, que nous fassions connaître la nature et les caractères essentiels des diverses contributions dont nous aurons à traiter.

Les principales d'entre elles donnèrent lieu à des délibérations approfondies et furent, à certains égards, l'objet de mesures administratives importantes. Il nous suffira de les définir ici, puisque nous trouverons, dans les nombreux rapports qui leur furent consacrés, un exposé très précis des critiques soulevées par leurs vices et leurs abus.

Les autres ne retinrent qu'incidemment l'attention de l'Assemblée, et rien d'important, ni même d'original, ne sortit des débats qu'elles suscitèrent. Nous résumerons donc, afin de n'y plus revenir dans le cours de notre sujet,

tout ce qui a été proposé, dans les différentes sessions, pour remédier aux graves imperfections qu'elles présentaient.

..

Sous l'ancien régime, les contributions directes, c'est-à-dire celles qui frappaient nominativement les personnes, étaient : la *taille*, la *capitation* et les *vingtièmes*.

Voyons donc en quoi consistaient ces impôts dont l'administration excita au plus haut degré l'ardeur réformatrice de l'Assemblée provinciale du Berri.

1^o — La taille.

La *taille* était un tribut imposé chaque année sur les personnes à raison de leurs revenus. Son origine remontait, en France du moins (1), à l'époque féodale, au droit d'*aide* que les seigneurs avaient exercé dans leurs fiefs et que la Royauté, en reconstituant sa puissance, avait, à son tour, et en vertu du même principe, exercé sur tous les vassaux de la Couronne.

Devenue impôt royal, la taille avait conservé d'abord son caractère primitif d'*aide* exceptionnelle et temporaire ; mais elle n'avait pas tardé à le perdre de plus en plus en fait, et Charles VII avait, en 1444, sanctionné officiellement

(1) On attribue souvent la création de cet impôt à l'empereur Auguste : *Tributa ordinaria instituit, dit Suetone, alia in agros, alia in capita*. Sa véritable origine est le service de guerre (service d'Ost) que les vassaux devaient à leur suzerain, que tous les seigneurs devaient au roi, souverain fiefteux du royaume.

et définitivement les pratiques existantes, en la transformant en une charge régulière et permanente.

Son chiffre annuel, qui avait été de deux millions en 1444, était passé, sous le règne de Louis XI, à cinq millions, et, d'accroissements en accroissements, il s'élevait, lorsque fut créée l'Administration provinciale du Berri, à la somme totale de quatre-vingt-onze millions.

Suivant les pays, la taille était personnelle ou mixte, ou réelle. La taille personnelle ou mixte portait sur tous les biens mobiliers et immobiliers du contribuable, elle grevait l'individu à raison de sa qualité et du lieu de son domicile. L'industrie des journaliers était évaluée d'après le produit présumé de deux cents journées de travail, celle des commerçants et artisans d'après leur déclaration ou d'après la valeur de leur fonds, le revenu des immeubles, qui supportaient le surplus de la taille, était déterminé, soit par le système de la déclaration, soit par celui de la vérification, et, le plus souvent, par une combinaison des deux.

L'imposition des tailles était fixée chaque année par le Conseil. Elle comprenait, outre la taille ordinaire, les crues militaires, le fonds des étapes et celui des maréchaussées, ainsi que les taxes locales et particulières dont le montant se réglait au marc la livre de la taille. La répartition s'opérait : 1^o entre les Généralités des pays d'Élections, 2^o entre les Elections de chaque Généralité, 3^o entre les paroisses de chaque élection ; 4^o entre les contribuables de chaque paroisse.

La répartition entre les diverses Généralités était arrêtée par le Conseil dans un brevet général dont il était dressé deux exemplaires, l'un qu'on adressait à l'intendant et l'autre aux trésoriers composant le *Bureau des finances* de chaque Généralité.

La répartition entre Elections était ordonnée par des lettres-patentes qui déterminaient les sommes à imposer et en prescrivait la distribution entre les diverses paroisses. C'était l'intendant, en sa qualité de commissaire départi, qui, avec le Trésorier de France délégué et, en présence des officiers de l'Election, opérait cette répartition entre paroisses. Puis, au jour indiqué par le mandement affiché à la porte de l'église paroissiale, les commissaires spéciaux se transportaient dans les paroisses pour y recevoir les déclarations ou les requêtes des contribuables. Enfin, le collecteur (1) effectuait la dernière répartition ou *règlement* entre les personnes taillables et rédigeait les rôles. Chaque cote était, dans le rôle, divisée en deux parties ; la taille *réelle* portant sur les biens et la taille *personnelle* sur les revenus (les deux réunies formaient la taille mixte).

Le Berri était, à la fin du xviii^e siècle, taxé à 4.200.000 livres environ, pour un chiffre approximatif de 60.000 cotes.

(1) Les assesseurs étaient, dans le principe, des habitants élus pour asseoir les impôts, et les collecteurs des habitants élus pour procéder au recouvrement des rôles. A partir du xvi^e siècle, et en raison des responsabilités écrasantes qu'elles comportaient, les deux fonctions avaient été généralement réunies en une seule.

Capitation. — Ainsi que l'indique son nom, la capitation était une taxe imposée par tête.

Usitée sous cette forme dans l'antiquité (1), elle avait été adoptée à diverses reprises par la Royauté, dans les périodes de crise ou d'embarras financier (2).

Mais, la crise ou les embarras cessant, la capitation avait disparu avec eux, et ce n'est qu'en 1695 que fut créé l'impôt proprement dit dont nous avons à nous occuper. Une déclaration de Louis XIV, du 18 janvier 1695, avait établi la *capitation* pour subvenir aux dépenses considérables de la guerre contre la ligue d'Augsbourg.

Ce n'était plus, dès lors, un impôt levé sur les personnes à raison de tant par tête, mais un véritable impôt sur le revenu présumé des contribuables. Sa caractéristique dominante était, qu'à la différence de la taille, il frappait tous les sujets du roi, de quelque qualité et condition qu'ils fussent, à l'exception seulement des pauvres des paroisses et des taillables dont la cote était inférieure à quarante sous.

Le tarif qui servait de base à la répartition, divisait les contribuables en vingt-deux classes : la première, qui commençait par le dauphin, était taxée à 2000 livres ; la seconde à 1500, la troisième à 1000 ; les autres descendaient graduellement jusqu'à la taxe minima de vingt sous. Tous

(1) La capitation se levait dans les Gaules, dès le temps des Romains.

(2) Notamment sous le règne du roi Jean, pour faire face aux dépenses de la guerre contre les Anglais.

ceux qui étaient compris dans la même classe, payant la même cote, le principe initial de la capitation subsistait encore dans cet impôt devenu progressif, puisqu'il régissait tous les individus d'une même classe. On devine aisément les défauts que présentait la capitation ainsi transformée et notamment l'arbitraire que devait nécessairement entraîner la répartition par classes.

Supprimée, à la fin des hostilités, comme l'avait promis la déclaration de 1695, la capitation ne tarda pas à reparaître, et, cette fois, comme impôt ordinaire et permanent.

Rétablie par une déclaration du 12 mars 1701 avec des transformations qui la dénaturèrent et accrurent son arbitraire, elle subsista sans interruption jusqu'à la fin de l'ancien régime.

Cette capitation de 1701 était un impôt sur le revenu, au sens propre du mot.

Le système des classes ayant été abandonné, on eut recours à un système de répartition différent. Les roturiers, et, en général, tous ceux qui, roturiers ou privilégiés, payaient la taille réelle, furent taxés au marc la livre de celle-ci.

Moins simples étaient les procédés employés pour les autres catégories de contribuables ; il avait fallu imaginer des modes de répartition spéciaux et distincts.

La capitation des corps judiciaires et des corps de marchands et d'artisans, une fois fixée, était répartie suivant certaines règles, par ces corps mêmes, entre tous leurs

membres. La capitation de la cour, celle de l'armée et celle de la ville de Paris étaient réparties à part, par des autorités et suivant des principes particuliers. Enfin la capitation des nobles des provinces et des villes exemptes de la taille, était répartie par les intendants qui jouissaient à cet égard des pouvoirs les plus étendus.

Comme la capitation de 1695, celle de 1701 devait, en principe, atteindre tous les contribuables sans distinction. En fait, ni l'une ni l'autre ne conservèrent cet aspect égalitaire.

De 1695 à 1698, le clergé avait consenti un don annuel de quatre millions pour être affranchi de la capitation ; en 1701, le bénéfice de cet abonnement lui fut conservé, et en 1709, le gouvernement, qui avait besoin de ressources extraordinaires, consentit au rachat définitif de la contribution, moyennant le paiement d'une somme de 24 millions.

Quant à la noblesse, bien qu'elle fut restée assujettie à la capitation, elle avait bénéficié sans cesse de décharges ou de réductions importantes.

Au surplus, les nobles s'étaient montrés si récalcitrants que, pour faire rentrer leurs cotes, on avait été obligé parfois de les retenir sur les traitements ou les pensions qu'ils touchaient du roi.

En 1778, la somme payée, au titre de la capitation, par la province du Berri, était de 552.970 liv. 80 s. 2 d., se décomposant ainsi : capitation des roturiers : 495.125.7 s. ; des nobles et privilégiés : 48.072.12.5 ; du bureau des finances : 6.284.5 ; des employés des fermes : 3.488.3.9.

2° — Les vingtièmes.

L'impôt du *vingtième* était, comme la taille et la capitation, un prélèvement sur les revenus. Ce prélèvement avait été, depuis le commencement du xviii^e siècle, date de son apparition comme ressource ordinaire, tantôt du dixième, tantôt du cinquantième, tantôt du vingtième. Mais, un édit de l'année 1749, qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1750, le fixa définitivement au vingtième de tous les biens et revenus des sujets et habitants du royaume sans aucune exception.

Ce premier vingtième fut suivi d'un second en 1756 et d'un troisième qui fut perçu à deux reprises, de 1760 à 1763, et de 1783 à 1786. Bien qu'ils aient été établis à titre provisoire, les besoins des temps les firent successivement proroger, et lorsque la Révolution éclata, le vingtième de 1783 seul, avait cessé d'être appliqué.

Les revenus sur lesquels portait l'impôt du vingtième étaient les revenus réels et non pas, comme pour la capitation, les revenus présumés. Ces revenus comprenaient d'une part, le produit des biens-fonds, droits réels immobiliers, et des biens mobiliers (surtout les rentes), et, d'autre part, le produit des offices, du commerce et de l'industrie, communément dénommé *vingtième d'Industrie*.

« Théoriquement donc, l'impôt du vingtième frappait
« toutes les sortes de revenus individuels, fonciers et
« mobiliers. Mais la richesse mobilière ne représentait
« alors qu'une faible proportion de la fortune publique.

« En outre, les usages de la perception avaient restreint,
 • de plus en plus, à la partie territoriale, l'application des
 « taxes assises primitivement sur de plus larges bases.
 « Le mélange de l'élément mobilier troublait, en effet,
 • incessamment, les opérations des répartiteurs et les as-
 « treignait à des évaluations arbitraires et contestables.
 « La terre, au contraire, leur offrait une base d'appré-
 « tion fixe et certaine. Dès lors, ils inclinaient, autant que
 « possible, à s'y adresser exclusivement. D'eux-mêmes,
 « par le seul instinct de faciliter leur travail, les agents de
 « perception repoussèrent ainsi, dans la pratique, la
 • taxation générale des revenus et s'efforcèrent d'attri-
 « buer à l'impôt foncier l'unité qui lui convient. Les don-
 « nées statistiques révèlent les résultats de cette ten-
 « dance : sur 76.500.000 livres, composant le produit
 • annuel du vingtième en 1785, 2.500.000 livres seule-
 • ment atteignaient les objets étrangers à la terre (1). »

C'était dans le but de favoriser les ménagements dont les revenus mobiliers étaient ainsi l'objet, que Necker avait, par un édit du 2 novembre 1777, supprimé les *vingtièmes d'industrie, dans les bourgs, villages et campagnes*. Une contribution de ce genre, « frappant les
 « fruits inconnus et présumés du travail et de l'intelli-
 • gence », ne pouvait jamais, disait le préambule de l'édit,
 « être répartie avec une sorte d'équité qu'à l'aide d'une

(1) *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, Stourn, 1888, t. I, p. 61.

« inquisition tellement illimitée, qu'une estimation, même arbitraire, devenait préférable ».

Les rôles des vingtièmes étaient arrêtés en conseil ; les receveurs des tailles, dans les pays d'Elections, et les receveurs des provinces, dans les pays d'Etats, étaient chargés de leur recouvrement.

Ajoutons que le vingtième, institué, comme la capitation, pour porter sur tous les sujets indistinctement, avait bientôt, dégénéré comme elle, et accusé toutes sortes d'inégalités. Le clergé avait d'abord discuté la légalité de l'imposition en ce qui le concernait (1), puis avait fini par s'en affranchir en votant périodiquement des dons gratuits. La noblesse avait bénéficié des mêmes avantages, ménagements et faveurs que pour la capitation ; ses revenus étaient évalués et taxés avec une partialité plus que bienveillante.

Enfin, dans un autre ordre d'idées, des abonnements ou des conventions de rachat étaient intervenus, aussi bien pour les vingtièmes que pour la capitation, au profit des pays d'Etats et d'un certain nombre de villes.

La part du Berri dans l'impôt des vingtièmes était, en 1778, de 643.322,2.6 comprenant : les vingtièmes de la noblesse et des roturiers : 632.610,12.11 et les vingtièmes de l'industrie, des offices, droits et revenus d'octroi : 10.911.9.7.

(1) Elle ne pouvait pas porter « sur les bénéfices ecclésiastiques constituant les biens de l'Eglise, mais seulement sur les biens propres des ecclésiastiques. » (Esmein, *C. élément.*, p. 567).

Nous laisserons de côté, pour l'instant, une autre contribution directe qui tient une large place dans les délibérations de l'Assemblée provinciale : la *Corvée*. Il nous semble préférable, en effet, de réserver les notions générales relatives à cet impôt, pour le titre mieux approprié des *Travaux publics*.

Mais, avant de passer aux contributions indirectes, nous dirons quelques mots d'un impôt additionnel à certaines contributions directes ou indirectes dont le nom revient souvent dans les procès-verbaux de l'Administration provinciale.

Nous voulons parler des *sous pour livre*.

On entendait par là, non un impôt particulier, mais l'augmentation d'un impôt déjà existant. Lorsqu'on avait découvert les mines d'Amérique, l'accroissement du numéraire avait amené le renchérissement de toutes choses, et il était devenu nécessaire de reviser et de relever les tarifs de perception.

D'autre part, dans les moments de pénurie, le trésor recourait le plus souvent aux sous additionnels comme, de nos jours, nous recourons aux centimes.

..

Les impôts spéciaux ou les contributions indirectes dont l'Assemblée s'est incidemment occupée, sont : les *traites* ou *douanes*, la *gabelle*, les *aides*, l'*impôt des tabacs*, la *marque des fers* et le *contrôle des actes*.

1^o *Traites ou douanes*. — La France était, au point de vue des traites ou douanes, divisée en *provinces des cinq grosses fermes*, en *provinces réputées étrangères* et en *provinces traitées à l'instar de l'étranger*.

La première classification datait du xvi^e siècle, époque à laquelle les droits qui se levaient dans les cinq fermes différentes, dont se composaient les anciennes provinces du royaume, avaient été réunis en un seul, sous le nom de *droits des cinq grosses fermes*.

Le territoire des cinq grosses fermes était formé par l'Anjou, le Poitou, le Berri, le Bourbonnais, la Bourgogne, la Champagne et la Picardie. Dans l'intérieur de cette enceinte, le commerce était libre ; aucun droit de douane n'était perçu. La circulation des marchandises provenant de l'extérieur, ou s'y rendant, était, au contraire, soumise à la taxe, et des bureaux de douanes étaient, à cet effet, établis, de distance en distance, sur toute la ligne de délimitation.

Les *provinces réputées étrangères* (1) étaient celles qui, ayant appartenu à des souverains étrangers avant d'être réunies à la Couronne, avaient gardé une partie de leurs privilèges et la spécialité de leurs impositions.

Elles avaient conservé entre elles, et aussi chacune

(1) Le Lyonnais, le Forez, le Dauphiné, la Provence (Marseille et son territoire exceptés) le Languedoc et le Comté de Foix, le Roussillon, la Guyenne, la Gascogne, la Saintonge, les îles de Ré et d'Oléron, la Flandre, le Hainaut, l'Artois, le Cambrésis, la Bretagne et la Franche-Comté.

dans son intérieur, de nombreux péages locaux ; les marchandises qui circulaient dans ces différentes provinces payaient les droits des provinces dont elles sortaient, de celles dont elles empruntaient le passage, et de celles pour lesquelles elles étaient destinées. Elles payaient de plus les droits de douanes pour le commerce avec les cinq grosses fermes et avec l'étranger (1).

Enfin les provinces à *l'instar de l'étranger effectif*, (2) étaient celles qui, d'annexion récente, avaient conservé le droit de libre communication avec l'extérieur. Elles ne payaient pas de droits pour leur trafic avec l'étranger, et n'étaient assujetties, pour leur commerce avec l'intérieur du royaume, qu'aux droits frappant la circulation des marchandises, des provinces françaises à l'étranger et *vice versa*.

Bien que les frontières de la France se soient étendues, on avait laissé subsister, au sein du royaume, une multitude de barrières qui empêchaient les marchandises nationales ou étrangères d'y circuler librement. Cet assemblage de régimes différents nuisait au développement de la richesse publique par la gêne qu'en ressentaient les relations commerciales.

Frappé des inconvénients d'un tel état de choses, Colbert avait tenté d'y remédier en supprimant les traites intérieures ; mais son tarif de 1664 n'avait été appliqué

(1) L'Alsace, les Trois Evéchés et la Lorraine.

(2) Esmein, *C. E.*, p. 577.

qu'aux cinq grosses fermes qui seules l'avaient accepté, et les diverses constitutions partielles qui régissaient le système douanier, subsistèrent, malgré de légères atténuations, jusqu'en 1789.

Le projet complet de réorganisation présenté à l'Assemblée des notables de 1787, échoua, en effet, sous la coalition des intérêts et des prétentions sans nombre que recélaient les vieilles coutumes.

L'Assemblée provinciale du Berri avait été saisie, dans sa session de 1779, de rapports détaillés qui reproduisaient les critiques et les vues couramment formulées à l'époque sur la question.

L'abbé de Véri n'avait pas craint de dire que, « si quelqu'un était assez curieux pour lire tous les détails des « précautions sans nombre que la bizarrerie des droits « et des tarifs imaginés successivement avait forcé à « prendre, il ne pourrait se croire dans le pays réputé « le plus policé du globe terrestre. » Et sa conclusion était qu'il fallait abattre complètement les barrières des douanes.

Mais l'Assemblée comprit que son intervention serait forcément stérile, dans un domaine où les tentatives répétées de Colbert, de Vauban et de Necker lui-même, avaient sans cesse échoué. Elle se résigna au silence.

2° *La gabelle.* — La gabelle, ou impôt sur le sel, qui n'avait été d'abord qu'une aide exceptionnelle de guerre était devenue bientôt une imposition permanente dont la législation avait été compliquée et diversifiée à l'infini

par d'innombrables arrêts, déclarations, lettres patentes, etc.

Toutes les provinces n'y étaient pas soumises. Celles qui en étaient affranchies étaient, d'une part, les *pays exemptés* par le roi au moment de leur annexion à la Couronne, et d'autre part, les *pays redimés* qui s'étaient rachetés de leur charge par un sacrifice d'argent fait une fois pour toutes.

Ajoutons, pour en finir avec les exemptions totales, celles dont bénéficiaient certains établissements charitables, titulaires d'offices ou possesseurs de fiefs, et connues sous le nom de *droit de franc-salé* : *francs-salés d'attribution*, accordés à divers magistrats et officiers en vertu des titres de création de leurs charges ; *francs-salés de concession* au profit, soit de propriétaires de fiefs, en dédommagement de droits anciennement perçus sur les sels, soit de communautés religieuses, à titre d'indemnité pour d'anciens privilèges supprimés ; enfin *francs-salés de gratification et aumône*, au profit des hôpitaux, maisons de charité, etc.

Les pays de gabelle n'étaient pas non plus régis par une constitution uniforme. Ils comprenaient, comme division fondamentale, les *pays de grande gabelle* et les *pays de petite gabelle*.

Dans les premiers, l'Etat (*le grenier du roi*) avait le monopole exclusif de la vente du sel, et chaque individu était contraint de lui en acheter annuellement une quantité déterminée.

Cette obligation qu'on appelait, *devoir de gabelle*, était réglementée de deux manières différentes, suivant les provinces ; ici, on déterminait d'avance la consommation imposée chaque année au chef de famille ; là, on fixait la consommation annuelle de la province entière, et c'étaient les répartiteurs de la taille qui répartissaient le contingent entre les habitants de chaque paroisse (*sel d'impôt*).

Dans les *pays de petite gabelle*, la vente du sel était également monopolisée, mais sa consommation n'était pas obligatoirement imposée. Les particuliers y étaient seulement soumis à des visites domiciliaires, destinées à s'assurer qu'ils avaient acheté leur sel aux greniers du roi. S'ils ne pouvaient présenter leurs quittances, ou *billets de gabellement*, ils étaient punis comme *faux sauniers*.

Les *grandes gabelles* embrassaient la plus grande partie du royaume et entraient dans la ferme générale. Elles comprenaient les douze généralités suivantes : Alençon, Amiens, Bourges, Caen, Châlons-sur-Marne, Dijon, Moulins, Orléans, Paris, Rouen, Soissons et Tours.

Les *petites gabelles* étaient constituées par quatre provinces qui formaient autant de fermes séparées, savoir ; le Lyonnais, le Dauphiné, la Provence et le Languedoc.

C'était le Conseil du Roi qui fixait la quotité de l'impôt, sous ses diverses formes ou modalités ; les intendants effectuaient ensuite la division de cette quotité.

Le prix du sel, pour la gabelle, avait d'abord été fixé à un cinquième en plus de sa valeur, mais il s'était progres-

sivement élevé à des chiffres exorbitants. Dans les pays de grande gabelle principalement, il y eut, de ce chef, des abus considérables. Outre que les chefs de famille étaient astreints à consommer une quantité de sel déterminée, on les obligeait en effet, pour certains usages, tels que la salaison des viandes de porc, à consommer un sel différent qui, s'ajoutant au *sel de devoir*, faisait double emploi avec celui-ci et était, néanmoins, vendu très cher.

De plus, la livraison du sel donnait lieu à des fraudes scandaleuses.

Les juges et les agents des greniers du roi s'entendaient communément pour frustrer, à l'aide de ruses qui sont restées légendaires, les malheureux acheteurs.

Enfin, les abus de la perception, la variété inouïe des règles auxquelles elle était soumise, et la multitude des fonctionnaires (1) préposés aux diverses opérations de l'impôt, exaspéraient les populations et les portaient parfois aux pires extrémités. C'est ainsi qu'en 1547, huit officiers d'un grenier à sel, avaient été massacrés en Saintonge.

D'autre part, le prix du sel s'élevant toujours bien au-dessus de sa valeur réelle, et variant à l'infini d'une province à l'autre, les contrebandiers étaient en quelque sorte entraînés malgré eux par l'appât du gain.

Il en résultait qu'un objet d'une consommation si considérable, faute de n'être pas soumis à un commerce régulier, devenait une source de calamités et de misères. La

(1) Assemblée des notables, 1787, 8^e mémoire, 2^e série.

contrebande, punie des peines les plus sévères, désolait et ruinait les familles.

Mais, à côté de ces vexations, en apparence légitimes, il en était de plus communes qui atteignaient tous les citoyens. Le plus petit commis haineux et grossier pouvait assouvir ses rancunes dans l'exercice de ses fonctions officielles, en abusant de son droit de contrôle pour troubler et inquiéter ses ennemis dans leur vie privée ; ses procès-verbaux faisant foi en justice, il disposait en somme des sanctions les plus redoutables, puisque les contraventions à la gabelle étaient passibles, suivant leur gravité, de la torture, des galères, et même de la peine de mort.

De nombreux projets de réforme avaient été proposés avant 1778, pour unifier et adoucir la gabelle. Aucun n'avait réussi et ne réussit du reste par la suite à prévaloir.

L'Assemblée provinciale du Berri fut saisie, en 1779, d'une proposition de M. de Luzignan qui n'eut pas même les honneurs d'une délibération, tant on craignit d'y consacrer son temps en pure perte. Cette proposition tendait à changer la gabelle en un impôt de 4 livres par tête qu'aurait levé l'Administration provinciale.

L'impôt ainsi établi aurait été affecté au paiement d'une partie de la dette de l'Etat. La province aurait, disait-on, payé l'intérêt à 5 0/0 de 24 millions de cette dette, et le surplus de l'impôt, avec ses intérêts, aurait, au bout de trente ans, permis le remboursement total de la somme

de 24 millions. Le Gouvernement se serait par contre engagé à affranchir la province de toute gabelle à perpétuité, lorsque ses engagements auraient été remplis.

La gabelle, notons le pour faciliter la comparaison, était payée par 400.000 habitants environ et s'élevait à 1.700.000 livres, dont 1.200.000 seulement entraient au trésor royal.

Calonne, dans le projet présenté à l'Assemblée des Notables de 1787 (1) l'évaluait, pour cette même année, à 1.728.936 livres.

3° *Les aides*. — Les *aides* étaient, ainsi que leur nom l'indique, des secours, des subsides accordés au roi par ses sujets. Tous les impôts de l'ancienne France répon-
dent en somme à cette définition, mais ce mot *aide* avait été conservé, dans la suite des temps, pour désigner l'impôt spécial qui frappait les boissons.

Devenus permanents en 1382, les droits d'aides présentaient la plus grande diversité. Les principaux étaient, indépendamment des taxes d'origine spéciale ou locale : le *gros* et l'*augmentation*, les *anciens* et les *nouveaux cinq sous*, le *huitième*, la *subvention* et l'*annuel*. Le *gros* avait été fixé à douze deniers par livre de la valeur des boissons vendues en gros, d'où sa dénomination. A ce droit avait été joint celui dit d'*augmentation*, qui s'élevait au cinquième du principal, accru successivement de plusieurs sous par livre.

(1) V. Esmein à son cours 1902-1903.

L'impôt de *cinq sous* par *muid* de vin avait été créé par un édit du 22 septembre 1561. Il était dû à l'entrée des villes et lieux clos, par toutes personnes sans exception. Augmenté, en 1581, d'une autre taxe de cinq sous, il comprit ainsi les *anciens* et les *nouveaux cinq sous*.

Le *huitième* était un droit qui frappait les boissons vendues en détail dans toutes les provinces où les aides avaient cours. Une déclaration du 16 août 1498 y avait assujéti les nobles et les autres privilégiés pour tout le vin de leur cru, à moins qu'ils ne le vendissent eux-mêmes aux portes de leur habitation « à *pot* et non à *assiette* ». Comme les mots l'indiquent, la vente à *pot* était celle qui se faisait en pots ou en bouteilles, et la vente à l'assiette, celle qui était pratiquée par les gens donnant à boire chez eux et fournissant aux buveurs des tables, des sièges et des verres.

La *subvention* était une contribution spéciale destinée, en principe, à pourvoir à des besoins momentanés, mais qui s'était en fait indéfiniment prolongée. Elle variait nécessairement avec les dépenses auxquelles le trésor la destinait.

L'*annuel* était un droit fixe imposé chaque année à tous ceux qui voulaient fabriquer des boissons ou en vendre.

La législation sur toutes ces taxes était, on le conçoit, extrêmement compliquée et forcément confuse; ce désordre livrait les contribuables à toutes les fantaisies des innombrables agents que nécessitait la perception des aides

(jaugeurs, courtiers, jurés vendeurs, jurés déchargeurs de vin, etc, etc.)

C'est ainsi que l'eau jetée sur le marc sorti du pressoir avait été assujetti à la taxe.

Les rapports soumis à l'Assemblée provinciale nous apprennent, à cet égard, que le journalier, dans les villes du Berri, payait plus pour sa boisson que pour sa taille et sa capitation. D'autre part, le domicile des citoyens était continuellement violé par les inspecteurs du fisc qui exécraient les particuliers comme les cabaretiers et qui, les tracassant, les opprimant, au delà de toute expression, rejetaient sur eux, par le fait même des exemptions très larges dont jouissait le personnel des aides, toute leur part d'impôt (1).

Un économiste avait calculé que les aides, pour produire trente millions, coûtaient environ le double de dépenses effectives. Si donc on ajoutait à ces soixante millions le montant du préjudice causé au pays par les obstacles que cet impôt mettait au développement de la richesse nationale, préjudice qui ne pouvait pas s'évaluer à moins de quatre-vingts millions, c'était au total cent-quarante millions de frais qu'entraînait la perception d'un impôt de trente millions.

La réforme de l'Administration financière se heurtait, là comme ailleurs, à des difficultés insurmontables. On

(1) Les fonctionnaires préposés à l'Administration ne payaient pas la taille et étaient dispensés de la Corvée.

avait bien proposé de remplacer l'aide par un impôt unique qui aurait frappé chaque arpent de vigne, mais cet impôt perçu chaque année, quelle que fût la récolte, aurait été une cause de ruine dans les années de stérilité ; de plus, réparti également sur chaque arpent, il n'aurait tenu aucun compte de la valeur et des revenus différents des vignobles, ce qui aurait constitué une grave injustice.

Bien qu'un grand nombre de propriétaires aient néanmoins offert de se racheter par une imposition de ce genre, de tous leurs droits d'aide, l'Assemblée provinciale ne crut pas devoir sanctionner ces propositions par un vœu.

« Un administrateur, disait le rapporteur du Bureau de
« l'impôt, ne doit pas toujours regarder comme une base
« bien assurée de ses opérations, les offres verbales que
« font des contribuables surchargés par une méthode
« accablante, lorsqu'ils désirent d'en être déchargés.
« Dans le moment qu'on sent fortement un mal considé-
« rable, on se soumet avec joie au moindre mal ; mais,
« lorsque le temps a fait oublier le mal violent, on se
« trouve également accablé par le moindre mal, lorsque
« les propositions ne sont pas fondées sur la base de la
« justice distributive.

« C'est donc à ces propositions d'équité que l'adminis-
« trateur prudent doit s'attacher, soit qu'il fasse des lois
« par sa seule inspiration, soit qu'il accepte les offres faites
« par les contribuables. »

L'Assemblée se borna, suivant cet avis, à émettre le vœu que les droits d'aide soient constitués en régie.

4° *L'impôt des tabacs.* — Toute la France était uniformément soumise à l'impôt des tabacs, à l'exception de la Flandre et de l'Artois, du Hainaut et du Cambrésis, de l'Alsace et de la Franche-Comté.

Le commerce de cette marchandise avait été tour à tour libre et monopolisé mais, depuis 1721, c'était ce dernier système qui avait prévalu et la ferme générale seule avait le droit de faire entrer dans le royaume le tabac de toute provenance, de l'y faire vendre et débiter, aux prix fixés par les règlements. La ferme générale — qui, en l'espèce, remplaça la Compagnie des Indes, chargée, jusqu'en 1730, de la régie et de la perception des revenus de l'Etat — avait obtenu, au début de son bail, un produit annuel de huit millions. Grâce aux perfectionnements apportés dans son administration et, notamment, dans ses procédés de recouvrement, elle était parvenue, en 1778, à élever ce produit au chiffre énorme de vingt six millions.

Mais, le prix de vente du tabac dépassait tellement sa valeur réelle, que la contrebande sévissait dans ce domaine avec la même intensité que dans celui de la gabelle et y donnait lieu à d'aussi détestables abus.

L'assemblée du Berri dut, là encore, se borner à formuler des vœux sur le sort desquels elle ne pouvait se faire la moindre illusion.

5° *La marque des fers.* — Cet impôt datait de la fin du xvi^e siècle. C'était Henri IV qui l'avait imaginé pour distinguer les fers aigres des fers doux et empêcher ainsi la substitution des uns aux autres dans la fabrication des

objets de quincaillerie, coutellerie, serrurerie etc. Toutes les sortes de fer y avaient été successivement assujetties et il en résultait, pour le commerce, des entraves sans nombre.

Emu par les plaintes incessantes de ses administrés, Turgot, lorsqu'il était intendant, avait demandé qu'on affranchît les fers de la marque, mais sa proposition était restée lettre morte. Plus tard, lorsqu'il devint ministre à son tour, le temps lui manqua pour réaliser cette réforme.

L'Assemblée du Berri décida, en 1780, de solliciter l'abonnement de la marque, et elle invita en conséquence les maîtres de forges à lui transmettre leurs offres. Cette délibération, malgré son incontestable opportunité, ne fut jamais suivie d'effet.

6° *Le Contrôle des actes.* — *Le Contrôle des actes* était à l'origine une mesure destinée à garantir les actes de propriété et à assurer leur force exécutoire.

Il était ensuite devenu, en raison de l'élévation progressive des droits auxquels il était soumis, une des plus précieuses ressources de la fiscalité.

L'impôt du contrôle n'en cédait en rien aux autres pour l'incohérence et l'arbitraire de son administration. La ferme générale, substituée à l'Etat pour la vérification des actes et la perception des droits, interprétait généralement à sa guise les ordonnances qui réglementaient ses attributions et ses pouvoirs. Victimes de ses iniquités, les contribuables n'avaient même pas le moyen de se faire rendre justice ; les lenteurs et les frais de la procédure

qu'ils devaient engager, décourageaient les plus résolus.

Pour obvier à ce désordre, on proposa à l'Assemblée du Berri de demander au roi l'abonnement du contrôle et d'arrêter ensuite un tarif public assez doux pour ramener à la pratique des conventions écrites les nombreux citoyens que les exactions du fisc en avaient détournés.

La Commission de l'impôt pensait qu'avec une réduction des droits, sagement et habilement combinée, ce revenu du contrôle augmenterait et que les contribuables recouvreraient en même temps leur tranquillité. « Les fa-
« milles, concluait-il, cesseront d'éviter les actes authen-
» tiques et, dût-il en coûter à la province, on n'achètera
» pas trop cher leur paix et leur sécurité. »

II. — Travaux et délibérations de l'Assemblée.

Le rôle de l'Assemblée provinciale en matière d'impôts, devait se borner à leur recouvrement et à leur répartition.

L'Assemblée provinciale, pas plus que nos Assemblées départementales modernes, n'avait le droit, réservé autrefois au pouvoir exécutif, aujourd'hui au pouvoir législatif, de créer des impositions nouvelles.

La Royauté, impuissante à réaliser l'égalité des classes, des provinces et des villes du royaume devant l'impôt,

cherchait à donner au moins l'illusion d'une réforme de cette nature. Puisque les circonstances, pensait-elle, m'interdisent de toucher aux principes, je m'attaquerai aux vices et aux abus commis dans leur application. Le bas peuple plie sous le poids de la machine fiscale, mais ce dont il souffre le plus c'est encore de l'injustice des répartitions. Simple et crédule, il a une tendance toute naturelle à lui attribuer tous ses maux. Nous exercerons donc de ce chef une action réformatrice qui prouvera nos bonnes intentions. D'autre part, nos efforts trouveront à s'exercer, d'une façon plus large encore, sur le point spécial du recouvrement des contributions : les procédés actuellement en vigueur sont défectueux à bien des égards ; ils ont surtout le très grave inconvénient d'entraîner des dépenses excessives qui, s'ajoutant à l'ensemble des contributions, en grossissent inutilement le chiffre. Si donc une meilleure organisation des services fiscaux était imaginée, les économies, qui seraient ainsi réalisées, réduiraient d'autant les charges individuelles.

En résumé, la Royauté, qui ne voulait pas réduire ses dépenses, pouvait présenter l'Administration provinciale nouvelle comme une institution libérale destinée à opérer les plus grandes réformes.

La vérité était que le programme de l'Assemblée manquait de l'ampleur que, par habileté politique, le gouvernement lui prêtait, mais que, réduit à ses justes limites, il permettait encore de faire beaucoup de bien.

Nous allons suivre de très près l'exécution de ce pro-

gramme et nous constaterons que les efforts les plus consciencieux ont été tentés pour en tirer le meilleur parti.

Dès la première séance, qui fut celle du 12 novembre, puisque les précédentes avaient été consacrées à la désignation des députés, à la cérémonie officielle de l'ouverture et de la messe du Saint-Esprit, le comte du Buat, très versé dans toutes les questions d'ordre politique, avait exposé à l'Assemblée un plan financier conçu par lui et rempli d'idées ingénieuses. La Commission des impôts approuva, comme l'Assemblée, les principes et la théorie exposés par l'auteur, mais elle hésita devant les difficultés que leur application faisait prévoir. Elle reprochait au plan de ne comporter ni la confection d'un cadastre, ni la réglementation des contributions imposées à l'industrie, qui eussent permis d'opérer les évaluations, en tout temps, sur une base fixe et une échelle proportionnelle.

Mais, tout en rejetant le projet d'ensemble, la Commission se réservait de mettre à profit les idées qui lui paraissaient pratiquement et immédiatement réalisables.

Le bureau de l'Impôt, d'ailleurs, n'emprunta pas seulement au remarquable travail de M. du Buat ; divers autres systèmes lui furent proposés qu'il examina avec le plus grand soin et dans le même esprit.

Les rapports dans lesquels sont résumés ses critiques, ses vues et ses propositions mériteraient d'être cités *in extenso* ; nous nous efforcerons, en les analysant, de n'en rien omettre.

1^o Examen des méthodes appliquées en 1778 pour la répartition et le recouvrement des impôts et Considérations émises par le Bureau de l'impôt.

Inobservation des ordonnances relatives aux impôts.

— La pratique invétérée des coutumes locales avait introduit, dans la province, des méthodes de répartition et de recouvrement extrêmement variées et, le plus souvent, contraires aux prescriptions de la loi. C'est donc à ces usages locaux, à ces règles particulières substituées un peu partout aux ordonnances royales, que devaient s'en prendre les réformateurs.

« Nous entendions, dit le rapport, citer parmi nous les
« usages d'un canton qu'un autre membre affirmait igno-
« rer dans le sien ; cette variété fâcheuse parmi des ci-
« toyens soumis à la même loi, est un inconvénient insé-
« parable de l'humanité et de la progression des
« temps ».

Énumération des impôts que le roi confiait spécialement aux soins de l'Assemblée. — Les impôts que le roi confiait aux soins de l'Assemblée étaient : La taille et ses accessoires, la capitation et les vingtièmes.

Nous savons que ces impôts pouvaient se réduire à deux classes : taille et vingtièmes, puisque toutes les répartitions pour la capitation et le deuxième brevet de la taille se faisaient en proportion de la taille. A ces deux classes s'ajoutait bien la *capitation* des nobles, des

exempts et des villes franches ; mais elle ne représentait qu'une très faible partie de la masse des impositions.

Le premier brevet de la taille, arrêté par le Conseil du Roi, s'élevait, depuis un grand nombre d'années (1), à 821.921 livres 2 sols, y compris les taxations attribuées aux receveurs généraux et particuliers de la province. Mais le roi, pour subvenir aux calamités survenues à la province dans le cours de l'année, lui faisait remise d'une somme appelée « *moins imposé* » et qui était d'ordinaire de 25.000 livres par an. Cette somme était affectée au soulagement des paroisses et des particuliers qui avaient éprouvé des pertes.

Le deuxième brevet, arrêté aussi par le Conseil du Roi, s'appliquait à des dépenses dont le chiffre variait annuellement dans tout le royaume et modifiait, chaque année, la répartition faite entre les diverses provinces. Pour l'année 1779, la portion que le Berri devait supporter s'élevait à 442.354 livres, 13 sols, 1 denier.

La capitation, dont le montant était également fixé par le Conseil, était, comme nous le savons, répartie par l'Intendant entre les élections de la Généralité, au marc la livre de la taille, déduction faite des sommes afférant à la capitation des nobles, des privilégiés, des officiers de justice, des employés dans les fermes du roi et des villes franches. Il était ensuite procédé à la répartition entre les diverses paroisses, d'après le rôle déjà arrêté de la taille.

(1) V. Boitiaux, p. 382, Girardot, p. 94, Esmein, p. 337.

La capitation avait été fixée pour 1779 à 540.000 livres, 8 sols, 3 deniers.

Le rapport n'entrait pas dans un plus long détail des diverses dépenses contenues dans le deuxième brevet de la taille. Il se réservait de revenir plus tard sur ce point et insistait sur l'intérêt et le caractère d'urgence que présentait la question de la répartition entre les paroisses.

La répartition sur les contribuables des paroisses. — Sauf quelques réformes particulières, la répartition se fit, jusqu'à la fin de l'ancien régime, suivant des principes remontant au Moyen Age.

Le débiteur de la taille n'était pas à proprement parler le contribuable, c'était la communauté qui était débitrice des deniers de l'imposition. La répartition était affaire de communauté, et celle-ci se trouvait obligée de payer, le cas échéant, pour les insolubles et les collecteurs banqueroutiers.

L'origine de ce principe fondamental se trouve dans le système pratiqué par les seigneurs pour le recouvrement de la taille seigneuriale.

Lorsque la taille royale, succéda à la taille seigneuriale, les règles et usages, auxquels celle-ci était soumise, passèrent dans la pratique. Or, les seigneurs (2) n'administraient pas, ils exploitaient; il fallait qu'au moment

(1) V. *infra*, p. 323.

(2) Esmein à son cours 1903-04.

venu les sommes fixées se trouvassent dans la caisse du trésorier. La taille devenant un impôt d'Etat, un impôt d'intérêt général, fut régie aussi par des procédés qui entraînaient l'arbitraire et l'injustice.

Le procédé de la taxation, qui avait paru le plus simple, se prêtait aux plus criantes iniquités. L'évaluation du revenu total de chaque contribuable, ne pouvant être faite par l'assemblée des habitants taillables, — parce que, trop nombreuse et composée en grande partie d'illettrés, cette assemblée ne disposait pas du temps nécessaire pour siéger —, le soin d'*évaluer* les revenus, et de répartir l'impôt était confié à des asséeurs élus par les habitants et dont le nombre était en général de huit ou neuf. En l'absence de règles précises, le revenu de chaque contribuable était estimé d'après l'opinion que les asséeurs se faisaient de sa richesse. Il résultait de cette pratique que les paysans aisés, investis du formidable pouvoir de taxer leurs concitoyens, obéissaient à la tendance, malheureusement trop naturelle, de favoriser leurs amis et leurs partisans au détriment de leurs ennemis. Les haines locales s'assouissaient ainsi et se perpétuaient de génération en génération. Il arrivait aussi, et plus fréquemment encore, que pour flatter les puissants et les riches, ces mandataires de modeste condition se prêtaient à des complaisances dont les malheureux finissaient toujours par payer les frais. La corruption sévissait dans un grand nombre de paroisses, et la prévarication, comme les complaisances, avait toujours pour effet d'accabler les

pauvres, de rejeter sur eux le lourd fardeau de l'impôt.

Ces abus sans nombre auraient pu être corrigés, dans une certaine mesure, si le rôle des années précédentes avait été imposé aux asséeurs, comme base de leur appréciation. Les modifications de taxes ne seraient alors intervenues qu'en proportion des enrichissements ou des pertes survenus aux contribuables d'une année à l'autre. Il se serait de la sorte introduit dans le système une certaine fixité qui aurait retréci le champ des taxations arbitraires. Mais ce correctif n'existait pas ; les rôles précédents servaient d'indication, de renseignements ; ils ne faisaient pas loi ; et, comme d'autre part, les asséeurs changeaient tous les ans, la personne de l'appréciateur et les bases de son travail changeaient en même temps.

« Ce changement annuel », dit le rapport, « rend inutile
« le détail que nous pourrions faire des lois sages de nos
« souverains et des précautions multiples à l'infini qu'ils
« ont suggérées et ordonnées dans tous les temps, pour
« faire observer la justice et l'égalité dans la répartition
« des impôts. L'empire d'une méthode constamment sui-
« vie l'emportera toujours sur la prévoyance d'un législa-
« teur judicieux, sur la vigilance d'un magistrat zélé qui
« préside à l'Administration et sur l'équité d'un tribunal
« intègre qui doit faire exécuter la loi. Une méthode qui
« serait vicieuse renverserait tout l'édifice de la législation
« la mieux combinée ; c'est une vérité que chaque spécu-
« lateur politique peut apercevoir dans l'histoire des na-
« tions présentes et passées, c'est une vérité que tout ob-

« servateur privé peut reconnaître dans ce qui se passe
« autour de lui et jusque dans son intérieur domestique. »

Ainsi nous savons que les vieilles habitudes, les coutumes séculaires, avaient, jusqu'en 1778, résisté à toutes les entreprises de l'esprit de réforme. Les ordonnances royales prescrivant des mesures propres à rétablir l'équité, étaient, en Berri, comme ailleurs, restées lettres mortes.

Il appartenait désormais à l'Assemblée provinciale d'épurer et d'unifier les anciennes règles pour en tirer une organisation nouvelle, plus conforme aux idées du temps.

Les commissaires du Bureau de l'impôt devaient se préoccuper tout d'abord d'examiner avec soin et de retracer fidèlement les coutumes suivies dans la Généralité. L'Assemblée, ne pouvant, en effet, sans les connaître, saisir la portée des réformes qui lui étaient soumises. Il fallait qu'elle fût mise à même de juger, par comparaison, si l'ancienne méthode était susceptible d'amendement ou si elle devait disparaître pour faire place à une méthode nouvelle.

La perspective de transformer radicalement les coutumes locales effrayait un peu les réformateurs, parce qu'elle présentait l'inconvénient, inhérent à toute innovation, de livrer un service administratif de première importance aux incertitudes, aux flottements et aux hésitations d'un changement de système. Aussi le Bureau de l'impôt, évitait-il avec soin de se heurter à l'esprit de routine qui régnait malgré tout dans l'Assemblée.

Au lieu de lui soumettre, dès le début de sa session, un projet d'ensemble que la compétence et l'expérience de ses membres lui auraient permis de mettre rapidement sur pied, il procédait par rapports séparés, reproduisant en détail l'état de ses travaux. L'Assemblée qui aurait probablement résisté à une orientation trop brusque vers les idées nouvelles, s'inspira fort bien des critiques et des vues proposés à son examen et, finalement, adopta sans hésitation les conclusions du Bureau.

Examen de la méthode usitée dans la Généralité du Berri. — Nous avons vu comment se faisait la répartition des impôts sur les contribuables et nous avons indiqué sommairement à quels abus cette opération donnait lieu.

Le rapport s'appliquant à scruter minutieusement les causes des nombreuses imperfections du régime fiscal, mit habilement en lumière les faits et leurs principales conséquences. Au risque de nous exposer à des redites, et pour perdre le moins possible des vives couleurs sous lesquelles il les dépeint, non seulement nous observerons l'ordre de ses idées, mais encore nous citerons, le plus souvent, ses propres termes.

La taille — *Du choix des collecteurs et des inconvénients qui en résultaient.* — Le principe fondamental était que les collecteurs, dont le nombre variait suivant l'étendue des collectes, devaient être désignés par le suffrage de tous leurs concitoyens.

C'était un principe fort libéral; mais nous savons qu'il

n'en était pas de même, en fait, de son application. Si, en effet, le choix des contribuables devait tout naturellement porter sur les hommes les plus estimables, les plus éclairés et les plus intègres des paroisses, il n'en est pas moins vrai que ces hommes tout bien intentionnés qu'ils fussent, ne pouvaient s'affranchir en un clin d'œil des contingences locales auxquelles les soumettait inévitablement leur simple qualité d'hommes privés.

Les fonctions de collecteur dit le rapport constituent « une
« lourde tâche pour une âme vertueuse qui, comme telle, ré-
« pugne à tout ce qui peut avoir l'ombre de dureté, de vio-
« lence et d'injustice. Un citoyen vertueux ne craint pas
« le travail ni le sacrifice de toute sa personne, mais il re-
« doute, plus que tout autre mal, le combat continuel en-
« tre les plaintes et les récriminations de ses égaux, le
« danger d'être injuste dans ses évaluations, la peine
« d'exiger d'un ouvrier privé des commodités de la vie
« une somme qui peut quelquefois enlever aux familles
« une portion de leur nécessaire. »

Ces raisons d'ordre moral écartaient tout naturellement de l'Administration de l'impôt les consciences vraiment scrupuleuses, en les effrayant par la perspective de trop graves responsabilités.

Il ne s'agissait là pourtant que des craintes suscitées par le danger inhérent à la faillibilité de l'être humain le mieux intentionné. Mais la peur de se tromper causait aux hommes honnêtes, disposant de la liberté ou de la fortune de leurs semblables, un souci angoissant; et l'on conçoit

bien que les obligations des collecteurs, envisagées sous cet aspect, aient pu leur inspirer une « répugnance involontaire » ; mais, toutefois, on ne comprendrait pas qu'elles aient suffi à paralyser leur bonne volonté, et à les dispenser de se rendre utiles à leurs concitoyens. Quelle est en effet, la situation, même en dehors de la vie politique ou administrative, qui ne comporte pas de semblables cas de conscience ?

Ce n'était pas d'ailleurs de leur faillibilité que les collecteurs avaient surtout à se méfier, ils devaient aussi, en raison même de leur recrutement, prévoir, redouter des faiblesses coupables et s'en prémunir. S'ils avaient été recrutés dans la catégorie, souvent trop restreinte, des citoyens tout à fait indépendants, ils se seraient affranchis, comme y sont astreints les fonctionnaires, de cette légitime terreur que leur inspirait l'exercice d'un pouvoir de contrainte.

Mais il était évident *à priori* que leur intégrité serait combattue dans leurs évaluations par toutes les passions qui agitent le cœur humain. La préférence pour leurs parents, pour leurs amis et pour leurs voisins, la haine et le plaisir de la vengeance exercée contre leurs ennemis, le besoin d'un protecteur, l'inquiétude de déplaire à un citoyen aisé qui donne de l'ouvrage et du travail, la peur d'être augmentés eux-mêmes par ceux qu'ils prévoyaient devoir les remplacer ; en un mot, tous les motifs de passion et d'intérêt combattaient dans leur cœur les sentiments de justice qui seuls auraient dû les guider.

Il devait être d'autant plus facile de glisser sur la pente de l'injustice que le pouvoir d'appréciation du collecteur était absolument arbitraire et que les éléments de cette appréciation étaient des plus vagues, personne ne sachant au juste la richesse de son voisin ni la proportion précise de cette richesse avec celle d'un autre voisin.

Nous ne hasarderons rien de trop, » lit-on dans le rapport « en disant qu'il est plus que probable que dans le choc des disputes qu'entraînent les contestations de taxes et le heurt des passions humaines, la partie la plus indigente du peuple est toujours la victime. »

En résumé, l'élection des collecteurs par l'Assemblée des habitants présentait deux graves inconvénients.

1^o Les citoyens honnêtes cherchaient à se dérober au mandat de leurs concitoyens.

2^o Liés par un vote et obligés d'accepter le périlleux honneur de répartir l'impôt, ils finissaient le plus souvent par céder à leurs sentiments personnels et, cela, au détriment des classes pauvres.

Des obligations imposées aux collecteurs. — De nos jours, les fonctionnaires préposés à la perception des impôts sont responsables sur leurs biens personnels de la non rentrée des sommes qu'ils sont chargés de percevoir et pour lesquelles ils ne justifient pas avoir fait les diligences de droit dans les vingt jours de l'échéance. Ils sont également responsables des actions en dommages intérêts qui peuvent leur être intentées par les contribuables, pour perceptions injustes, lorsque, autorisés par le préfet à

plaider, ils sont convaincus d'arbitraire et condamnés à payer une indemnité.

Ainsi, toute faute ou erreur inexcusable entraîne la responsabilité civile de l'agent.

Mais, dans notre système moderne, l'agent comptable n'est pas tenu de faire à l'Etat l'avance des sommes dont le non rentrée n'est imputable ni à sa négligence ni à sa faute.

La législation financière de l'époque qui nous occupe décidait autrement. En 1778, les collecteurs étaient personnellement responsables des deniers dont ils assuraient le recouvrement. La règle dont nous avons déjà parlé, et qui édictait la responsabilité solidaire de tous les habitants pour le recouvrement de la taille (1), avait été modifiée en 1600, et l'idée de solidarité avait été atténuée en ce sens qu'elle ne recevait plus son application que dans deux cas : 1^o la rébellion de la communauté se manifestant par le refus d'élire des asséeurs ; 2^o l'insolvabilité du collecteur démontrée par des poursuites infructueuses.

L'idée de responsabilité personnelle du collecteur ainsi comprise se justifiait par la nécessité de ne pas laisser en souffrance les recettes publiques, et de ne pas entraver les dépenses nécessaires du gouvernement.

Edictée dans l'intérêt de l'Etat, cette règle exposait le collecteur aux pires mésaventures. Le principe du remboursement des avances par lui faites n'était évidemment

(1) V. *supra*, p. 314.

pas méconnu, mais ce remboursement, quand il avait lieu, n'intervenait qu'après de nombreuses formalités et un très long délai. C'était encore le moindre des inconvénients auxquels il était exposé, car, dans la majeure partie des cas, ce remboursement n'intervenait jamais et le collecteur qui perdait ordinairement, pendant deux ans, la moitié de ses journées à courir de porte en porte chez les contribuables en retard, payait finalement de sa poche la plupart des cotes arriérées. Or, les six deniers par livre qu'il touchait pour son travail, non seulement ne le dédommageaient pas de ses sollicitudes et de ses peines, mais ne parvenaient pas à couvrir ses pertes d'argent.

Ainsi, au point de vue purement matériel, les fonctions de collecteur risquaient d'être ruineuses. C'était une raison suffisante pour en écarter tout le monde et c'était, en même temps une excuse assez légitime pour ceux qui, redoutant un aussi grand préjudice, cherchaient à l'éviter, en grossissant les cotes des payeurs exacts au profit de celles des payeurs négligents.

Il en résultait ordinairement que le payeur exact, puni somme toute de son exactitude, devenait négligent à son tour et qu'il allait souvent jusqu'à se laisser poursuivre, bien qu'il eut l'argent dans son coffre, afin de passer pour un négligent et d'échapper à une augmentation de taxe les années suivantes.

Toutes ces injustices, on le voit, s'enchaînaient et se commandaient les unes les autres. Naissant d'une première et grossière injustice, elles pullulaient et grossis-

saient à l'infini. Nous en avons une preuve, peut-être plus palpable encore, dans les conséquences du dégoût inspiré aux citoyens par les fonctions de collecteur. Un mouvement général de répulsion s'étant produit, une loi était intervenue qui avait forcé tous les contribuables à faire la collecte à tour de rôle. Les garanties résultant des qualités personnelles de cœur et d'esprit du collecteur avaient ainsi complètement disparu, puisque tout le monde indistinctement pouvait être investi de cette grave fonction. Point n'est besoin d'insister sur les conséquences désastreuses d'une aussi fâcheuse mesure. Le rapport cite, entre mille, l'exemple suivant qui représente le type classique des abus auxquels elle donna lieu. Un collecteur avait reçu le rôle sur lequel il y avait, en marge de la cote de plusieurs contribuables, les soulagements qui leur avaient été accordés sur leurs tailles, en raison des dommages ou des préjudices qu'ils avaient éprouvés. « Quand
« ce collecteur allait chez les contribuables qui ne savaient
« pas lire, il leur présentait le chiffre, qui signifiait soulagement, comme signifiant un accroissement sur leur
« cote, et il le leur faisait payer. »

« C'est, lit-on plus loin, la méthode qui force à confier
« la collecte aux âmes vicieuses et ignorantes, comme aux
« âmes honnêtes et éclairées ; elle est donc en partie responsable des vices de l'homme. »

Le pouvoir central, désarmé devant de pareils faits — puisqu'il avait tenu à conserver la méthode dont ils étaient la conséquence inévitable — avait essayé néanmoins d'en

éviter la fréquence et d'en réparer les funestes effets. Il avait créé, dans ce but, des tribunaux chargés de statuer sur les réclamations formées par les contribuables contre les taxations arbitraires des collecteurs. Malheureusement, cette institution, qui répondait à d'excellentes intentions, ne pouvait pas rendre les services qu'on en attendait, et cela pour plusieurs raisons. Les contribuables, peu initiés à la procédure, reculaient instinctivement devant les complications et les difficultés d'une instance. Les cotes étaient, en général, de si petite valeur, que les contribuables résignés à poursuivre la revision de leur taxe s'exposaient le plus souvent à de graves mécomptes. Les distances auxquelles ils se trouvaient des tribunaux, soit de leur province, soit de Paris, étaient généralement très grandes ; les frais des formalités étaient extrêmement onéreux ; l'honoraire seul des procureurs était si fort que ce seul article surpassait communément la valeur des surtaxes dont le simple peuple était obéré.

Pour remédier à cet état de choses, le gouvernement avait cherché, par une loi complémentaire, qui date de cette même année 1778, à simplifier les procédures en matière de tailles. La plupart des formalités onéreuses avaient été supprimées et les contestations attribuées aux tribunaux des Elections, qui devaient les juger sur simples mémoires.

C'était un progrès, mais un progrès insuffisant, car cette procédure simplifiée du mémoire ne dispensait pas le plaideur de se transporter au siège de l'Election, pour

l'instance en premier ressort et, pour l'appel, à Paris. Pareils déplacements, toujours fort coûteux, ne pouvaient être évités que par le procédé, plus coûteux encore, de la représentation.

Ainsi, pratiquement, et à cause des frais excessifs qu'il comportait, le recours du contribuable était pour ainsi dire illusoire.

Illusoire aussi il apparaissait, quant au fond du droit. « Alors même dit le rapport, « que ces frais de procédure « seraient nuls, quelle base peut avoir l'intégrité des « juges ? » Et, en effet, il s'agissait pour eux de décider si la cote d'un individu était disproportionnée avec celles des autres contribuables. Comment pouvaient-ils décider cette proportion des facultés relatives, lorsque ces facultés étaient un point d'obscurité ? Comment pouvaient-ils discerner dans le différend entre le collecteur et le taillable, la fausseté et la vérité des allégations que chacun produisait à l'appui de sa cause ? Les facultés de la plupart des taillables n'avaient rien de net aux yeux du public ; ce n'était que par conjecture qu'on pouvait les évaluer, et c'était en fait sur ces conjectures que le juge prononçait. S'il prenait pour règle la profession, le genre de travail du taillable, sa base d'appréciation était généralement fausse, les profits des professions et du travail variant autant que les individus.

La faculté de se pourvoir devant les tribunaux ne constituait pas, comme nous le voyons, un contrepoids aux abus de la répartition.

Il y avait bien une autre institution, plus ancienne, et de caractère purement administratif, qui était censée remédier au mal. Elle consistait dans les inspections que les Intendants confiaient à des commissaires investis du pouvoir de contrôler les rôles des paroisses et de les rectifier lorsqu'ils révélaient des injustices. Mais il n'y avait guère plus d'espoir à fonder sur ce remède local que sur celui prêté au libre exercice des actions judiciaires : les intendants n'ordonnaient d'inspection qu'à titre tout à fait exceptionnel et seulement quand les abus étaient arrivés à un certain excès.

La conclusion à tirer de toutes ces critiques prises sur le vif, de cette description fidèle du mécanisme fiscal, était que les citoyens taxés sur de simples conjectures, sur des présomptions vagues et téméraires, étaient le jouet du collecteur, qui les accablait ou les ménageait, au hasard de son bon plaisir et de ses passions, sans qu'ils puissent trouver dans les lois aucune protection, aucun recours efficace.

Et cette misérable condition du citoyen avait, au point de vue économique, de redoutables conséquences.

D'abord, un pays mal administré est forcément pauvre, et nous avons montré qu'il serait difficile d'imaginer une administration plus incohérente et plus mauvaise que celle de la France du xviii^e siècle. D'autre part, la richesse économique d'un Etat dépend de son initiative et de l'initiative de chaque citoyen pris individuellement. Or le gouvernement de l'ancien régime, loin de développer

L'Industrie et le Commerce, les paralysait par ses exigences fiscales et supprimait chez les citoyens toute velléité d'entreprise. La perspective de travailler uniquement pour le fisc et de supporter, pouvons-nous dire en langage moderne, tous les inconvénients du « système individualiste » sans en recueillir les avantages, décourageait les esprits les plus aventureux et les plus aptes à concevoir de grandes choses.

L'évaluation du revenu d'après les signes extérieurs de la richesse avait, à cet égard, une influence déterminante.

Les propriétaires les plus fortunés étant exempts d'impôt, toutes les charges publiques portaient sur les travailleurs et sur ce que nous appellerions aujourd'hui la « classe moyenne ».

Il en résultait que ces deux catégories de citoyens taillables, redoutant de montrer leurs facultés, non seulement se refusaient l'usage des meubles, vêtements, objets d'alimentation, etc... dont le trafic était indispensable pour entretenir et activer le commerce en général, mais encore dissimulaient leurs capitaux et, plutôt que de les afficher dans des entreprises industrielles, préféraient les laisser improductifs.

L'ouvrier et le petit bourgeois avaient l'un et l'autre en aversion tout travail, toute entreprise qu'ils prévoyaient devoir se traduire, en définitive, par une augmentation de leur cote.

Cette crainte du fisc énervait l'âme du citoyen ; « elle
« lui ôtait, dit le rapport, cette heureuse élévation de sen-

« timents qui fait le plus bel ornement de l'esprit hu-
 « main; nul ne rougissait de faire le pauvre et de se
 « soumettre à l'humiliation qui accompagne les couleurs
 « de la pauvreté; on entendait toujours tenir le langage
 « affligeant de la plainte et prendre le ton de la misère... »
 « La crainte de montrer sa richesse étouffait en partie le
 « goût du travail et les efforts de l'industrie. On travaillait,
 « mais c'était pour satisfaire les premiers besoins: rien
 « au delà, tous les motifs ordinaires de l'industrie étaient
 « étouffés par l'appréhension d'en montrer les jouis-
 « sances... La peur de payer un écu de plus faisait né-
 « gliger au commun des hommes un profit qui aurait été
 « quadruple. »

Dans ces conditions, aucun progrès économique n'était possible. L'inertie à laquelle la terreur du fisc condamnait les classes laborieuses, privait l'Etat des bras et des intelligences dont son industrie surtout avait si grand besoin. Il en devait être ainsi tant que l'indolence du contribuable — traduite à merveille par l'expression caractéristique du temps : « si je gagnais davantage ce serait pour les collecteurs, » — serait entretenue par la farouche avidité, l'insouciance et le despotisme des rois.

Des moyens propres à réformer l'administration de la taille. — Comment fallait-il modifier les règles de la répartition de la taille pour écarter l'inégalité et l'arbitraire, pour établir plus de justice dans les taxations et plus d'économie dans les recouvrements ?

Le Bureau de l'impôt déclarait très nettement qu'il ne

croyait pas de progrès réalisable sans l'adoption d'une méthode nouvelle.

Mais, « l'éloquence qui détruit », ainsi que le disait si bien le rapporteur « est plus facile à acquérir que celle « qui édifie. » Il avait été facile de peindre tous les inconvénients des impôts et des méthodes de répartition usités ; il n'y avait eu qu'à copier ce qu'on avait sans cesse sous les yeux ; faire mieux était encore facile ; mais faire le mieux possible était un but qu'on ne pouvait atteindre sans effort (1). « Tous les esprits étaient d'accord sur la « nécessité d'une réforme ; tous différaient sur les moyens « de la réaliser. » Et c'est pourquoi le Bureau de l'impôt ne s'était pas pressé d'apporter à l'Assemblée un projet de réforme qu'elle aurait pu discuter séance tenante. Nous avons déjà constaté, qu'en raison de la diversité des opinions et de la crainte de changements trop brusques, il avait savamment gradué ses propositions et ses critiques.

En conviant l'Assemblée à suivre ses travaux étape par étape, il évitait les longues discussions qui se seraient fatalement produites sur un sujet aussi étendu et dans une réunion d'hommes qui, pour la plupart, naissaient à la vie parlementaire. En même temps il levait, par la clarté et la logique de son argumentation, les appréhensions qui menaçaient de paralyser la bonne volonté des réformateurs timides.

Tout ce qui avait été dit sur la taille démontrait qu'un

(1) Girardot, p. 114.

changement de système s'imposait. Le Bureau obligeait l'Assemblée à constater le fait, et, pour éviter des objections superflues, il déclarait, avec une nuance de philosophie, en ajournant l'étude de la question : « Ne vous flattez pas de
 « réaliser un progrès sans éprouver des obstacles, sans
 « surmonter des difficultés et sans laisser encore subsister
 « des inconvénients..... Nous avons cru que la peinture
 « détaillée des funestes effets d'une méthode existante vous
 « donnerait le courage d'en adopter une nouvelle, malgré
 « la crainte des inconvénients qui l'accompagnent, malgré
 « même les reproches que le peuple vous fera quelquefois,
 « pour des inconvénients nouveaux auxquels vous l'aurez
 « exposé. Attendez-vous à ces reproches, lorsque le
 « peuple aura perdu de vue ceux sous lesquels il gémit à
 « présent, et dont vous l'aurez délivré. Ainsi la moindre
 « masse en inconvénients, voilà votre règle ; le sage sait
 « renoncer à la perfection. »

L'impôt des vingtièmes. — Les critiques que soulevaient la répartition et le recouvrement des vingtièmes étaient moins graves que celles relatives à la taille.

Par sa nature même, le vingtième était infiniment moins onéreux au peuple que l'impôt de la taille et de la capitation des campagnes.

C'était un impôt qui portait sur un objet visible à l'œil et dont le produit était connu de tout le monde par approximation. Si donc un conflit se produisait entre le contribuable et le préposé aux vingtièmes, ce ne pouvait être que pour des erreurs, qu'il était facile de vérifier et ré-

parer, ou pour la rigueur apportée par le contrôleur dans l'exercice de ses fonctions, rigueur qui n'impliquait, en principe, aucun sentiment de haine ni de vengeance.

Les abus auxquels le contrôle pouvait donner lieu, se réduisaient à bien peu de chose en somme. Le collecteur pouvait adoucir la règle qu'il était chargé d'appliquer, en se laissant aller à une indulgence excessive. Mais quel était le résultat de cette faiblesse ? Une diminution de recettes pour le trésor. Dans tous les cas, et à la différence de ce qui se passait en matière de taille, aucune faveur ainsi accordée n'était au détriment d'un tiers. Le contrôleur pouvait, à l'inverse, trouver un intérêt personnel à accroître le chiffre de la taxe, puisqu'il bénéficiait de gratifications proportionnelles à ce chiffre. Mais, outre que l'abus était limité par l'assiette spéciale de l'impôt, tout prélèvement arbitraire ainsi réalisé refluaient sur le principal des contributions et non sur la caisse d'un citoyen favorisé. L'intérêt personnel du contrôleur « n'avait donc pas « l'odieux de celui qui dirigeait un collecteur contre cha- « que individu taillable ».

Une autre considération rendait le vingtième infiniment moins fâcheux que l'impôt de la taille : la cote était en principe fixée une fois pour toutes, et le propriétaire n'avait pas à craindre « cette variété annuelle qui faisait le poison de la taille ». Il pouvait arriver que l'évaluation première fût un peu forcée et de ce fait entachée d'arbitraire, mais la perspective de n'avoir plus à redouter d'augmentation dans l'avenir faisait supporter et même

oublier l'injustice commise. Le contribuable, fort peu lésé d'ailleurs, pouvait sans crainte développer son industrie et laisser paraître sans inquiétude le bien-être et les jouissances que lui procurait son travail. Il n'était pas contraint, comme le taillable, à paraître misérable au milieu de l'abondance.

On peut objecter, il est vrai, que les rôles du vingtième n'étaient, qu'en principe, fixés une fois pour toutes et, qu'en fait, les revisions de ces rôles, qui avaient lieu de temps en temps, entretenaient cette inquiétude de l'arbitraire.

L'objection n'a de valeur qu'en raison de la tendance fâcheuse qui s'était accréditée de renouveler fréquemment la vérification ; elle ne tient pas d'ailleurs, si l'on considère que, sauf de rares exceptions, l'opération réitérée de la vérification s'effectuait mécaniquement et, par suite, dans les meilleures conditions d'équité.

Les lois avaient contribué aussi à faciliter la perception du vingtième. Elles avaient décidé que les préposés établiraient, par paroisse, un registre de tous les biens fonds avec classification de leurs contenance et valeur ; qu'ils détermineraient la production de ces biens par un recensement exact des différentes denrées ; qu'ils procéderaient à une évaluation moyenne de toutes ces denrées en se basant sur le cours des marchés et l'usage habituel du lieu ; qu'ils se feraient représenter les baux à ferme ; que, s'il n'en existait pas, ils compareraient les biens fonds non affermés avec ceux qui l'étaient, et qu'ils estimeraient la

valeur inconnue des uns par la valeur connue des autres ; qu'ils se rendraient sur place avec des habitants bien renseignés et compétents pour procéder avec plus de certitude à l'évaluation de chaque propriété ; et enfin, garantie suprême pour le contribuable, qu'ils porteraient leur estimation à la connaissance du propriétaire, avec faculté pour celui-ci de la contredire, en présence d'experts choisis parmi les habitants les plus expérimentés de la paroisse.

Tous ces avantages, résultant à la fois de la nature de l'impôt et des règles judicieuses qui présidaient à son administration, rendaient, sans conteste, le vingtième moins impopulaire que la taille. Mais, dégagé de cette comparaison qui le flatte, il n'apparaît pas aussi parfait que les principes et la théorie le pourraient faire croire.

Les prescriptions légales tendaient bien à écarter de l'évaluation l'injustice et l'arbitraire, mais à la condition évidemment qu'elles fussent rigoureusement et ponctuellement exécutées. Or, il se trouvait qu'en fait, non seulement elles n'étaient pas fidèlement observées, mais encore que, faute de personnel, elles devaient rester lettres-mortes. Le service de l'évaluation des biens et du contrôle, dans toute la province, était confié à dix personnes qui, en les supposant animées des meilleures intentions, ne disposaient même pas du temps matériel nécessaire pour remplir la partie la plus facile de leur tâche, c'est-à-dire celle non sujette à contradiction.

Comment ces préposés accablés de besogne auraient-

ils pu s'affranchir d'arbitraire, en présence des difficultés sans nombre qui naissent sous leurs pas et qu'ils se trouvaient, par force, obligés de résoudre par les moyens les plus expédients.

Le rapport définissait d'une façon très concise ces difficultés d'ordre pratique qui rendaient impossible la mission des préposés et en faussaient le caractère ; « Rien ne
 « paraît plus facile au premier coup d'œil que la fixation
 « du vingtième sur les biens fonds affermés en argent, et
 « cependant cette partie demande souvent de très longs
 « détails ; elle fait naître des procès devant l'Intendant et
 « par appel devant le Conseil. Un propriétaire produit des
 « baux fictifs ou réputés tels par le contrôleur, voilà une
 « dispute ouverte. Un bail à prix d'argent contient sou-
 « vent des réserves en denrées, en services de voitures et
 « autres objets pareils, nouvelle occasion de dispute pour
 « l'évaluation de ces réserves. Ces biens fonds ont des ré-
 « parations indispensables à supporter que la justice exige
 « de prélever sur le revenu avant d'en exiger un vingtième,
 « mais la quotité de ces répartitions varie dans chaque
 « objet de biens fonds, troisième occasion de dispute.
 « Certaines natures de biens, comme bois-futaie, jardins,
 « bois épars, pacage, bruyères et autres, ne présen-
 « tent aucune base sensible à l'expérience pour les éva-
 « luer, autre occasion interminable de dispute. Le défaut
 « enfin d'un arpentage géométrique laisse flotter l'incer-
 « titude dans les mesures arbitraires de chaque portion
 « de terrain dont le revenu s'évalue à tant la bosselée

« de labour, tant l'arpent de pré et tant la journée de
« vigne. »

Assailli par de tels embarras, le contrôleur le plus intégrè en était réduit à faire les évaluations par ses seules lumières, ce qui revient à dire que, retranché dans le domaine de sa conscience, il était contraint de décider arbitrairement.

Entouré d'obstacles que l'insuffisance de temps rendait infranchissables, il se trouvait dans l'inéluctable alternative de renoncer à sa tâche, ou, s'il se croyait obligé de l'accomplir, en dépit des considérations qui le faisaient flotter dans l'incertitude, de décider au hasard.

Ainsi, arbitraire et hasard dus à la précipitation imposée aux agents du fisc par l'organisation défectueuse de leur service, tels étaient les vices essentiels qui entâchaient la première fixation du vingtième.

Quoi qu'il en soit, nous avons vu que le fonctionnement théorique de cet impôt était susceptible d'une assez grande perfection et que les principaux abus dont souffrait le contribuable résultaient de la mauvaise interprétation et de la maladroite application des règlements.

On comprend donc que les réformateurs aient pu se flatter de satisfaire plus facilement aux revendications concernant le vingtième qu'à celles relatives à la taille. Ici, c'était un édifice à démolir et à reconstruire de toutes pièces ; là, c'était un monument bien assis sur ses fondations et qui n'exigeait que de faciles réparations pour être vraiment habitable.

Les critiques contenues dans cette partie du rapport démontraient la nécessité de deux réformes essentielles :

1° L'augmentation du personnel.

2° La fixation des rôles d'une manière plus durable et de telle sorte qu'elle pût éviter aux contribuables l'inquiétude de l'arbitraire.

Le Bureau de l'impôt annonçait qu'il les proposerait à l'Assemblée, mais il faisait, en matières de réformes, cette réserve absolue, qu'il dirigerait uniquement son travail sur le vingtième des biens fonds.

Cette partie du vingtième total était, en effet, de beaucoup la plus importante. En 1778, elle était de 632.610 livres, 12 francs 11 deniers, tandis que le vingtième de l'industrie, des droits et offices ne s'élevait qu'à 10.911 livres 17 francs 10 deniers.

2° Examen des mémoires et projets soumis au Bureau de l'Impôt.

Le Bureau de l'impôt, après avoir exposé ainsi les critiques d'ensemble et dégagé de ces critiques l'orientation générale des réformes nécessaires, avait tenu, avant de traduire ses propres idées dans un projet de réforme, à examiner, par le menu, les mémoires et projets émanés de l'initiative individuelle.

Conformément à la méthode qu'il avait adoptée, il devait communiquer à l'Assemblée le résultat de cet important et fructueux élément de ses travaux.

Toutes les idées neuves avaient été discutées au sein de la Commission ; et, dans ce but, il avait été fait appel à toutes les lumières, d'où qu'elles vinssent. Les auteurs des projets les plus subversifs, et, partant, les moins susceptibles d'être accueillis, avaient été attentivement écoutés et leurs idées discutées comme si elles avaient pu être mises à profit. « La discussion d'une erreur « n'avait pas paru un temps perdu pour parvenir à la « vérité. »

A ces plans reconnus impraticables, le Bureau refusait toutefois une place dans son rapport. Il estimait que la libre discussion instituée à sa barre et le fait de les avoir rejetés comme irréalisables, l'autorisaient à les passer sous silence.

Ne furent donc communiqués à l'Assemblée que les études des rares systèmes jugés vraiment dignes de retenir son attention.

Le Bureau les présenta dans un résumé qui se ressent de l'ampleur qu'il a donnée à son travail et du soin minutieux qu'il y a apporté.

Il s'était d'ailleurs appliqué à détacher nettement l'ossature de chaque système afin d'en faire comprendre immédiatement le mécanisme.

Nous essayerons d'analyser ce savant exposé, sans en rien omettre d'essentiel.

A. — Projet de M. Dupré de Saint-Maur.

M. Dupré, Intendant de la Généralité au début du règne de Louis XVI, avait imaginé un mode de répartition et l'avait expérimenté dans sa paroisse de Givaudins (commune annexée depuis à celle de Plaimpied).

Sa méthode divisait les contribuables de chaque paroisse en 4 classes : 1^o le journalier ; 2^o l'artisan ou métayer ; 3^o le fermier ou commerçant ; 4^o le propriétaire de fonds faisant valoir lui-même.

Elle évaluait le revenu annuel de chaque classe à des sommes qui étaient bien au-dessous de la réalité, puis elle fixait au centième de ce revenu la part incombant à chaque individu dans le premier brevet de la taille.

Ce procédé de taxation fixe du revenu était appliqué d'une façon uniforme à la classe des journaliers ; leur salaire annuel était évalué sur le pied de 200 journées par an, à raison de 7 sols et demie par jour. Pour les autres classes, dont le revenu était plus variable, il comportait une certaine graduation correspondant à ces variations. Quoiqu'il en soit, l'opération consistait toujours dans une taxation fixe, basée sur une évaluation théorique des facultés minima de chaque classe et subdivision de classe.

Mais, la somme ainsi produite par des taxes établies sur des évaluations très sensiblement au-dessous de la vérité, ne pouvait atteindre le chiffre auquel s'élevait la

taille de toute la paroisse. Il fallait donc trouver un moyen de combler la différence.

M. Dupré résolvait la difficulté en décidant que les biens fonds supporteraient, au prorata de leur valeur, la charge de payer cet excédent.

Voilà quelle était succinctement la théorie du système.

Comment et par quels organes allait-il fonctionner ? De la façon la plus simple, répondait son auteur.

Le citoyen le plus éclairé du canton procéderait, en présence des habitants dûment appelés, aux opérations successives que comportait la méthode : 1° Il ferait la répartition par classes et subdivisions de classes, et déciderait ainsi sous quelle profession chaque habitant serait taxé ; 2° Il fixerait le revenu minimum de chaque classe ou subdivision de classe et déterminerait ainsi la part de contribution ($1/100$) qui lui incombait ; 3° Il estimerait, d'une façon aussi précise que possible, le revenu annuel des biens-fonds, afin de répartir proportionnellement entre eux l'excédent de passif révélé par la taxation au centième.

On comprend bien que toutes ces précautions, dictées par l'esprit d'équité et par un sincère sentiment d'humanité, aient pu être susceptibles d'écarter de l'administration de la taille cet arbitraire effrayant qui en était le plus grand vice, mais on perçoit facilement aussi combien délicate et ardue devait être la tâche du citoyen qui en assumerait la responsabilité.

M. Dupré s'en était rendu compte par lui-même, lorsqu'il avait tenté d'exécuter son plan dans sa propre pa-

roisse. Les discussions passionnées qui s'étaient produites dans l'assemblée des habitants, et les contestations sans nombre qui s'étaient élevées sur la répartition par classes et le chiffre des évaluations, avaient obligé l'intendant à abandonner son expérience.

Reprise peu après par un subdélégué de l'Intendance, M. Desbeauxplains, cette expérience n'avait pas été non plus menée à bonne fin.

Elle avait démontré toutefois que la réalisation pratique du système n'était pas impossible, à la condition d'y consacrer beaucoup de temps. Après un mois de travail M. Desbeauxplains était arrivé seulement à achever, dans la paroisse qu'il avait choisie comme champ d'essai, la huitième partie de son entreprise, et les données qu'il avait ainsi acquises lui avaient permis d'établir que trois mois lui auraient été nécessaires pour en finir avec cette paroisse. Il en résultait donc que pareille entreprise, pour être complétée dans toute la Généralité, aurait exigé un travail de plusieurs années.

Or, le Bureau de l'impôt, se conformant au vœu exprimé par le gouvernement, devait rechercher les moyens les plus prompts de remédier aux abus. Il mentionnait le système de M. Dupré parce qu'il contenait, en dépit de ses imperfections, des idées ingénieuses, et qu'il émanait, dans sa conception comme dans son épreuve de fonctionnement, des hommes réputés, à juste titre, les plus compétents de la Généralité. Mais il ne s'y arrêtait pas autrement, parce qu'il estimait, qu'étant donné le caractère

précis de la mission confiée à l'Assemblée, les difficultés d'ordre pratique révélées par l'expérience, équivalaient à une véritable impossibilité de fait.

B. — *Projet du comte du Buat.*

Le Comte du Buat avait, comme on le sait, donné lecture, dès les premières séances de l'Assemblée, d'un mémoire dans lequel il exposait un plan financier conçu par lui. Présenté et développé avec de plus grands détails devant le Bureau de l'impôt et longuement discuté dans ses diverses propositions, ce plan fut jugé digne d'être communiqué de nouveau à l'Assemblée.

M. du Buat distinguait, dans chaque paroisse, trois sortes de revenus :

1° Le revenu foncier des terres et maisons ; 2° le revenu mobilier ; 3° le revenu industriel.

Les revenus une fois évalués, disait-il, la répartition de l'impôt se fera automatiquement, puisque, la somme exigée de la paroisse étant connue, il suffira, de fixer la taxe proportionnelle correspondant à chaque catégorie de revenus, pour déterminer, par une simple opération d'arithmétique, la cote taillable de chaque habitant.

Il fallait donc savoir, avant tout, à quoi correspondait exactement chaque branche du revenu ainsi divisé, et quelle était, dans chaque branche, la part soumise à la taxe.

1° *Revenu foncier.* — Le revenu foncier devait consister

dans le produit des fruits de la terre perçus par le propriétaire, déduction faite de la part que les frais d'exploitation absorberaient.

Lorsque les fonds seraient affermés à prix d'argent, rien de plus simple, puisque le produit se trouverait ainsi fixé d'une façon certaine.

Quand les fonds seraient exploités par un colon partiaire, l'évaluation serait un peu moins aisée : il faudrait connaître à peu près la quantité de fruits que le colon s'était engagé à fournir annuellement au propriétaire et estimer ensuite, d'après le cours des marchés, la valeur en argent de ces denrées.

Si enfin le terrain était cultivé par le propriétaire lui-même, l'opération devenait beaucoup plus compliquée parce qu'elle nécessitait l'évaluation parfois très difficile : 1^o de la portion des fruits absorbée par les frais d'exploitation, qui ne devait pas être taxée, et 2^o de la part revenant, quitte de tous frais, au maître de l'entreprise, part qui, soumise à la taxe, ne pouvait être déterminée que par une comparaison faite avec les fonds de même valeur dans lesquels le cultivateur était distinct du propriétaire.

2^o *Revenu mobilier*. — Le revenu mobilier était le produit de tous les bestiaux dont l'utilité n'était pas bornée à la culture, tels que, les moutons, les vaches, les juments poulinières, les bœufs à engraisser, les porcs, les dindes, les oies, abeilles, etc...

« Ce second genre de revenu », disait l'auteur du projet, « serait connu par l'énumération de tous les bestiaux

« existant dans la paroisse et par la somme totale de leur « évaluation. »

Or, il est de toute évidence que pareille source de revenu était soumise aux plus grandes fluctuations, par suite des influences, bonnes ou mauvaises, qui s'exercent sur son débit et modifient constamment sa valeur.

Le *Mémoire* prévoyait l'objection et, pour l'écarter, il proposait de n'évaluer cette partie du revenu qu'à son plus bas prix, en compensant les bonnes et les mauvaises années.

Il nous paraît inutile d'insister sur les nombreux embarras que ces précautions essentielles auraient inévitablement suscitées.

3^e *Revenu industriel*. — Le revenu industriel était représenté par le profit que chaque contribuable tirait de son travail, intellectuel ou manuel, « indépendamment de « toute condition de propriété ».

Tout individu qui travaillait dans un but lucratif, depuis le plus riche industriel jusqu'au plus modeste journalier, serait, de ce chef, frappé par l'impôt.

Mais l'évaluation du revenu industriel, tel qu'il était défini, se heurtait à certaines difficultés. Nous avons vu que pour les deux autres classes de revenus, cette évaluation paraissait, dans certains cas, devoir être assez compliquée. Or, elle s'opérait malgré tout sur des bases visibles, tandis que nous ne trouvons pas ici les mêmes éléments d'appréciation. Le mémoire est obligé lui-même de le reconnaître. Si, y est-il dit « j'ai pu évaluer assez fa-

« cilement le profit annuel du simple journalier et de l'artisan, j'ai eu de la peine à indiquer, pour certains genres de commerce et d'industrie, une règle uniforme d'évaluation. »

Il y aurait donc eu des cas où, faute de renseignements précis, l'opinion des évaluateurs se serait formée sur des présomptions, plus ou moins éloignées de la vérité, suivant la compétence et la bonne foi de ces évaluateurs.

L'arbitraire, objectait-on, serait combattu par le contrôle des habitants dûment appelés ; mais, ce contrôle considéré, théoriquement surtout, comme une garantie suffisante, était, nous le savons, une cause de discussions et de lenteurs très fâcheuses.

Tel était le principal point faible du plan conçu par M. du Buat, la fissure par laquelle, quoi qu'on en dise, l'arbitraire se devait faire jour.

Cette imperfection, jointe à certaines autres, n'empêchait pas cependant que le système pût réaliser de très grands progrès : hors le cas de certains profits industriels, il opérerait les évaluations sur des bases visibles ; de plus, il établissait ce travail d'évaluation pour un long laps de temps, et il affranchissait ainsi le contribuable des craintes d'arbitraire qui le poussaient, au grand détriment du pays, à laisser improductive une grande partie de ses facultés. Enfin, il permettait de réduire à une simple opération d'arithmétique la répartition de l'impôt par cote taillable.

Le Bureau de l'impôt, tenant compte de ces avantages, ne s'opposait pas *a priori* à ce que les idées de M. du

Buat fussent adoptées par l'Assemblée ; mais il redoutait la multitude des évaluations à fixer et l'incertitude de quelques-unes, parce qu'il prévoyait que les contribuables, par entêtement ou ignorance, exagéreraient ces difficultés.

En résumé, si la réforme, bonne en soi, avait été bien comprise du public, s'il l'avait accueillie avec confiance et s'il avait mis à son service toute sa bonne volonté, nul doute qu'elle n'ait été très réalisable.

Formulée à peu près dans ces termes, la conclusion du Bureau était plus qu'un avis impartial, c'était une invite à retenir et discuter le projet.

C. — **Projet de M. Cousin, avocat au Parlement d'Aix.**

Comme le projet de M. du Buat, celui de M. Cousin avait eu les honneurs des premières séances de l'Assemblée.

Il avait, sur les autres systèmes, l'avantage de procéder d'une idée, qui, fort en faveur dans certains milieux politiques, avait mis aux prises les écrivains les plus célèbres de l'époque (1) ; l'idée de la perception en nature de l'impôt.

Il avait, en outre, le mérite d'invoquer à son profit, d'une part, l'usage séculaire de la dime ecclésiastique dont il empruntait le principe, et d'autre part, une expérience tentée avec succès, disait son auteur, dans certaines paroisses de la Provence.

(1) Pour Vauban, *La dime royale*, l'abbé Baudeau (V. M. Esmein à son cours 1902-1903 ; contre : J.-J. Rousseau.)

La force de ces considérations avait, dès le début de la session, poussé la Commission de l'impôt à exprimer l'espoir qu'elle pourrait adopter la méthode de M. Cousin. Une étude approfondie refroidit, sans les détruire, des dispositions aussi favorables. Présenté en seconde lecture avec les objections qu'il avait soulevées, le système fut encore considéré comme un de ceux dont l'application était le plus désirable.

L'auteur du mémoire actuel, dit le rapport, « a fait une
 « étude particulière de l'administration municipale de son
 « pays. Il a observé que les communautés qui se trouvaient
 « autrefois les plus obérées, sont devenues les plus riches,
 « en raison de la préférence qu'elles ont donnée à l'impo-
 « sition en fruits ou en nature, et que le peuple y est plus
 « content et plus heureux ».

Pour vérifier jusqu'à quel point cette assertion était fondée, il fallait rapprocher les avantages signalés par le *Mémoire* des inconvénients qui leur correspondaient et établir entre eux une juste balance.

D'abord qu'entendait-on exactement par imposition en fruits ?

« C'était la perception d'une quantité quelconque de
 « grains, fruits ou denrées, qui était faite sur le champ du
 « contribuable. Dans la Provence où cette forme d'imposi-
 « tion était très en usage, il était des communautés qui
 « imposaient, les unes, la dixième partie des fruits,
 « d'autres, la quinzième et même une moindre portion.
 « On annonçait par des affiches que cette portion de fruits

« serait affermée par des enchères à des personnes sol-
« vables, qui verseraient le prix de leur ferme dans les
« mains du receveur de la viguerie. »

L'auteur exposait ensuite les trois grands avantages que présentait, selon lui, ce mode d'imposition.

« 1° Il ne fallait ni livre-terrier, ni arpentage, ni éva-
« luations, ni déclarations d'habitants. On trouvait d'abord
• à épargner toutes les dépenses et toutes les longueurs
• infinies qu'entraînaient à leur suite ces opérations. La
« manière d'imposition en fruits pouvait donc être exé-
« cutée sur le champ.

« 2° Il ne pouvait jamais y avoir lieu à des procès,
« ni même à aucune plainte de la part des contribuables,
• parce que l'égalité était la base de cette imposition.

« 3° Elle était très douce. Le propriétaire était libéré
« sur le champ. Il ne craignait pas de voir accumuler
• des intérêts, ni de souffrir les frais de saisie, exécution
« ou collocation ; il ne pouvait jamais être arriéré ; il ne
« payait jamais au delà de ses forces. La récolte était la
« base de l'imposition des fruits. Dans une récolte abon-
« dante, le contribuable payait un tribut plus fort, et il se
« croyait encore très heureux. Dans une récolte médiocre.
« il donnait peu, et dans une année de stérilité absolue de
« son champ, il ne payait rien.

« Cette manière de percevoir l'impôt était la plus an-
« cienne et la plus conforme à la nature ; dans l'origine
« des sociétés, elle avait été adoptée par le sacerdoce et
« par l'Etat ; si elle existait encore pour le sacerdoce,

« pourquoi n'aurait-elle pas pu encore avoir lieu pour
 « l'Etat ? C'aurait été une dime de plus que l'on aurait
 « payée en remplacement de la taille ; et qui ne voyait pas
 « combien il y aurait eu à gagner à cet échange ? Jamais
 « la dime n'avait ruiné personne ; au contraire, la taille
 « même réelle, avait causé la ruine d'une infinité de fa-
 « milles. Combien de cultivateurs accablés par les intérêts
 « et les frais accumulés de leurs tailles arriérées, ne
 « s'étaient-ils pas vus expulsés du patrimoine de leurs pères
 « par des trésoriers avides ? Ces malheurs n'avaient été
 « que trop fréquents sous l'empire de la taille person-
 « nelle et réelle, qui attaquait la liberté des personnes et
 « leurs propriétés.

« Dans les pays heureux où régnait l'imposition en
 « fruits, la propriété était sacrée, la liberté était assurée.
 « Jamais l'impôt ne pouvait mordre ni sur le fonds, ni sur
 « les meubles, ni sur la personne ; il ne prenait qu'une
 « modique portion des fruits. Au contraire, dans une année
 « de disette, la taille emportait tout, et laissait encore le
 « propriétaire et le citoyen arriérés envers l'Etat.

« La taille personnelle ou réelle était une véritable im-
 « position sur la personne et sur le fonds, puisqu'elle était
 « prise, non sur ce qu'on récoltait, mais à proportion de
 « ce qu'on possédait en fonds, ou de ce qu'un collecteur
 « imaginait que l'on possédât. »

Les administrateurs nouveaux de la province du Berri, ajoutait M. Cousin, ne sauraient rien faire de mieux que donner la préférence à l'impôt en fruits. Ils pourraient du

moins en faire l'essai dans les premières années, puisque l'expérience acquise ailleurs démontrait la supériorité du système sur celui de la taille réelle.

Les critiques formulées contre le mémoire avaient été relevées par le Bureau de l'impôt, avec les répliques jugées dignes d'en atténuer la rigueur. Voici comment le rapport les condensa et les classa pour les soumettre à l'Assemblée.

1^{re} Objection. — Embarras de la perception. L'impôt devant être supporté par toutes les portions de revenus, il y avait des genres de fruits qui se recueillaient chaque jour, et même à chaque heure. Tels étaient les produits des arbres fruitiers, les herbages et les fruits des jardins ; il y avait des produits impossibles à diviser par parties égales, dont le partage aurait été embarrassant. Autour des grandes villes, ces produits formaient l'industrie exclusive de nombreux jardiniers, maraîchers etc...

Réponse à cette objection : Le produit des arbres fruitiers et du jardinage était une faible partie du revenu général de la paroisse. Consommé le plus souvent par le propriétaire lui-même, il aurait pu sans inconvénient être exempté de la dîme. Dans les paroisses où, par exception, il constituait un gros revenu et un objet de commerce, l'usage de la taille personnelle ou réelle devrait être maintenu, parce qu'il n'était pas juste qu'un embarras créé par le petit nombre empêchât l'immense majorité des paroisses de bénéficier des avantages de la dîme.

Quant aux produits de la terre non susceptibles d'être

divisés par parties égales, rien n'empêchait de leur appliquer la règle suivie dans le royaume pour le partage des choses indivisibles. Ils auraient été estimés à leur valeur, et le contribuable aurait eu la faculté de les abandonner, en touchant la valeur en argent de la part qui lui revenait, ou de les conserver, en payant à l'estimateur le montant de la taxe y relative.

2^e *Objection.* — L'impôt portait sur les frais d'exploitation comme sur le produit net, ce qui constituait une vexation pour l'agriculture.

Réponse : Le cultivateur aurait pu être invité à fixer la part des fruits nécessaires à sa subsistance et à ses frais d'exploitation. Cette part aurait été, comme dans les autres systèmes, exempte de taxe.

3^e *Objection.* — Crainte de vexation de la part des dîmeurs royaux. On ne savait que trop la facilité qu'avaient les receveurs des revenus publics d'obtenir des réglemens qui, favorables pour eux, se retournaient toujours contre le contribuable. Avec l'impôt de la dime, les propriétaires de grains, de fourrages et autres fruits, risquaient d'être gênés par les dîmeurs, à l'époque de la récolte, c'est-à-dire lorsque tous les travaux pressent et que tous les instans sont précieux.

Réponse : l'autorité publique aurait toujours été à même d'éviter ces inconvénients, en accordant des facilités aux propriétaires dont les réclamations auraient été justifiées.

4^e *Objection.* — Le gain du fermier de la dime était un surcroît d'imposition.

Réponse : Cela était exact ; mais l'augmentation d'impôt causée par les frais de ferme, aurait été certainement compensée par la suppression des frais de contraintes et de poursuites qui tombaient à la charge de la taille.

5° *Objection*. — L'incertitude du produit de la dime ne permettait pas d'assurer le paiement exact des deniers publics, qui ne devaient souffrir ni retard ni diminution.

Réponse : On aurait évité cette incertitude en fixant la somme due au trésor royal par la paroisse et en donnant la dime au rabais à celui qui se serait contenté de la moindre quantité de fruits pour payer la somme fixée (1).

6° *Objection*. — L'injustice et l'inégalité de cet impôt. — Deux terrains produisant une même quantité de récolte, exigeaient des frais d'exploitation inégaux, par conséquent, la dime, étant levée à quantité égale sur les deux récoltes, aurait surchargé un terrain plus que l'autre.

Il n'y avait plus ici de réponse directe à l'objection. Le Bureau se bornait à indiquer, qu'à son sens, l'inégalité des frais d'exploitation, dans des propriétés de même rendement, était plus apparente que réelle. Il voulait en voir une preuve dans ce fait que les contrats des colons partiaires » d'un même canton ou d'une même paroisse, n'avaient pas coutume d'établir, pour le partage des récoltes, des proportions basées sur l'importance relative des frais de culture.

(1) Ce qui revient à dire que la ferme aurait été accordée à celui qui aurait accepté les prévisions de rendement les plus faibles.

Les inconvénients que nous venons d'énumérer étaient bien de nature à refroidir les dispositions bienveillantes de l'Assemblée, surtout si l'on remarque que les moyens proposés par le Bureau pour remédier à ces inconvénients étaient plutôt anodins.

Mais, comment ne pas voir aussi que les objections les plus graves avaient été, sciemment ou non, omises de la liste ? Que serait devenu, par exemple, le principe, vital pour un pays, de la liberté du commerce, dans un système qui aurait rendu un seul homme, le fermier de l'impôt, maître du dixième des céréales, des fruits, des bois, etc..., et qui aurait, par suite, favorisé les plus coupables tentatives de monopole.

Autre difficulté : quelle aurait été la quote-part attribuée aux propriétés non frugifères ?

Pour fixer les idées, prenons l'hypothèse la plus typique. Comment une maison habitée par son propriétaire aurait-elle été taxée ? Les partisans de l'impôt en fruits se contentaient de répondre qu'elle payerait l'impôt, comme s'il s'agissait de la terre la plus fertile et la mieux cultivée de la circonscription (1). Or, semblable règle impliquait un calcul basé sur la valeur intrinsèque de l'immeuble, et ce calcul risquait de n'être pas toujours très aisé. Au surplus, il était de toute évidence que, dans un pareil cas, l'impôt ne pouvait être levé qu'en argent, et alors le principe de l'imposition en fruits n'aurait plus été appliqué que par

(1) Esmein, à son Cours, 1902-1903 (*subvention territoriale*).

ricochet à toute une catégorie de biens, terrains bâtis, parcs, jardins d'agrément, etc.

En réalité, le système de la perception en nature séduisait surtout parce qu'il n'était pas nouveau. Il avait un ancêtre dans le Vectigal (1), des romains et un parrain dans l'impôt du clergé. Il avait fonctionné dans l'antiquité, « il fonctionne encore de nos jours, disait-on, vous êtes donc assurés de ne pas aller à l'aventure ». C'était surtout l'exemple de la dîme ecclésiastique qui faisait impression. Vauban, dans sa conception de la dîme royale (2), s'était laissé influencer par cette considération que la perception en nature, dans la dîme ecclésiastique, ne soulevait aucune récrimination. Le Bureau de l'impôt discutant le projet de M. Cousin insistait à son tour sur cet argument. Il oubliait que les idées de Vauban, expérimentées en 1725 (3) avaient été jugées irréalisables et il se laissait hypnotiser, comme Vauban, par l'attrait de cette logique apparente qui pousse à induire du particulier au général.

(1) Levé par les romains, dans les provinces, le plus souvent en nature, v. Laboulaye, *Le droit de propriété foncière en Occident*, p. 98.

(2) *La dîme royale*. Il y eut deux éditions de cet ouvrage en 1707 et une troisième in-12 en 1708 à Bruxelles. Vauban proclamait, comme principe du système, l'obligation naturelle aux sujets de toutes conditions de contribuer aux charges de l'Etat, à proportion de leurs revenus ou de leur industrie, sans qu'aucun d'eux s'en put raisonnablement dispenser.

(3) Un édit du 5 juin 1725 avait établi l'impôt du 1/50 qui devait se percevoir en nature sur les fruits de la terre. Mais, dès le 21 juin 1726, on avait dû suspendre cette perception, à raison des difficultés pratiques d'exécution qu'elle entraînait.

La dîme ecclésiastique, en effet, était un impôt spécial et relativement faible dont le produit était, en grande partie, consommé par ceux au profit desquels il était établi. On conçoit, dans ces conditions, que la dîme ait pu être facilement supportée et qu'elle n'ait causé aucune entrave sérieuse à la liberté du commerce.

Pouvait-il en être ainsi d'un impôt en fruits vulgarisé, si l'on peut dire, et soumis nécessairement au régime de la ferme ? Vauban l'avait pensé mais n'avait pas réussi à le prouver.

L'Assemblée provinciale du Berri semble l'avoir aussi pensé, probablement parce qu'elle avait cru au succès des expériences faites tout récemment en Provence ; mais, après mûre réflexion sans doute, elle comprit que généraliser le système c'était le rendre impraticable, puisqu'elle ne l'adopta pas.

Aucune nouvelle expérience ne fut d'ailleurs tentée sous l'ancien régime. La raison en est que l'impôt en fruits heurtait de front une des théories les plus chères aux physiocrates, dont la vogue était extrême dans la deuxième moitié du xvm^e siècle. Les physiocrates proposaient, on le sait, d'établir un impôt *unique* sur la terre. Or, si l'impôt avait été perçu en nature, il aurait consisté en un prélèvement sur les récoltes, c'est-à-dire sur le revenu brut de la terre. Les disciples de Quesnay avaient donc une raison décisive pour faire adopter le système de l'impôt en argent, puisque seul il permettait de saisir le revenu net (1). Leur thèse, rappelons-le, triompha une

(1) V. Boucard et Jèze, t. II, p. 4049

première fois à l'Assemblée des notables de 1787. Calonne ayant proposé, pour remplacer l'impôt du vingtième, un nouvel impôt connu sous le nom de « *Subvention territoriale* » et qui devait être perçu en nature, les notables s'élevèrent à la fois contre l'idée d'égalité qui était à la base du système (1) et contre la perception en nature qui avait, dans l'Assemblée, de puissants détracteurs (2). Lorsque, après la chute de Calonne, son projet fut repris et modifié par Lomenie de Brienne, ils reçurent, en particulier, satisfaction sur ce point. Le roi eut égard à leurs observations et décida que la subvention territoriale serait perçue en argent.

Pour en finir avec cette digression, ajoutons que l'idée ne sombra pas avec l'ancien régime. Les Assemblées de la Révolution en furent saisies à leur tour. L'Assemblée constituante, composée en majorité de physiocrates, se rallia, comme les notables de 1787, à la thèse de l'impôt en argent (3). Mais la Convention, où la doctrine physiocratique était loin d'avoir la même faveur, fit siens les arguments de Vauban, et, à la suite d'une

(1) La subvention territoriale était le premier impôt direct qui ne connaît ni exemption de personnes, ni exemption de fonds.

(2) Délibération du 6 mars 1787, bureau du duc de Penthièvre : « tout impôt ne doit être assis que sur le revenu net qui est seul « disponible ; l'impôt en nature se percevrait, au contraire, sur le « revenu brut. » (V. M. Esmein à son cours 1902-1903).

(3) Séances des 6 et 7 octobre 1790, discours de l'abbé Charier, de Dubois Crancé et de Bouche, en faveur de l'impôt en nature (V. Archives parlementaires, Ch. des députés).

interminable discussion (1), décida, par la loi du 2 thermidor an III, *que la moitié* de la contribution foncière serait payée en grains de bonne qualité, conduits et livrés au magasin le plus voisin, désigné par le département, et qui ne pourrait être éloigné de plus de trois lieues (article 495) (2) Une loi du 24 fructidor an III alla plus loin encore. Elle décréta que les trois quarts des paiements seraient faits en nature. Les résultats furent déplorables.

Peu de temps après, sous le Directoire, le Conseil des Cinq-Cents, se rendait à l'évidence et proposait de revenir à la perception en argent. Il fallut tous les efforts coalisés de ses adversaires pour que cette proposition fût écartée. Mais, l'année suivante, elle était adoptée sans débat. La loi du 18 prairial an V, statuant provisoirement pour l'an V, décida que la contribution foncière ne serait payée qu'en numéraire métallique, et la loi du 3 frimaire an VII rendit cette règle définitive.

Aujourd'hui, il n'est question nulle part de rétablir l'impôt en nature. Partout, l'impôt est perçu en argent.

Il est à remarquer toutefois qu'en France la règle souffre une exception. « Il est pourvu à l'entretien des chemins vicinaux à l'aide de *prestations en nature* dont le maximum est fixé à trois journées de travail. » Mais, l'except-

(1) Séances des 16 floréal, an III et jours suivants (V. Archives parlementaires, Ch. des députés).

(2) Le garde-magasin délivrait un récépissé qui était reçu par le percepteur en paiement. Le paiement en nature ne concernait que les récoltes en blé, froment, seigle, orge et avoine.

tion est insignifiante, parce que la prestation est de droit exigible en argent (Art. 4, § 24 L. 21 mai 1820 et art. 74, L. 10 juillet 1901). Le contribuable, pour s'acquitter en nature, doit en faire la demande dans un certain délai.

Au cours de ces dernières années, l'usage s'est d'ailleurs répandu, dans un grand nombre de communes, de remplacer la prestation par une contribution foncière qui, atteignant les propriétaires des deux sexes et de tout âge, exonère les non-possédants de l'impôt de la prestation en nature aussi bien qu'en argent.

**Examen des méthodes proposées pour améliorer l'impôt sur
les fonds ou taille réelle.**

Sous ce terme générique d'impôt sur les fonds ou de taille réelle en argent, diverses méthodes avaient été conçues et certaines d'entre elles étaient même appliquées en 1778, tant en France, dans certaines provinces, qu'à l'étranger.

Le Bureau de l'impôt ne crut pas utile de les examiner une à une, parce que, dit-il, « quelque variété qu'on y rencontre dans les noms, le résultat à atteindre est toujours le même : faire supporter l'impôt à chaque bien-fonds en proportion de sa valeur ». C'est bien là le principe fondamental admis par les uns et les autres pour la taille réelle en argent. L'évaluation des biens fonds étant fixée une fois pour toutes, le contribuable n'aurait plus à redouter, par la suite, de manœuvres arbitraires.

« De tous les procédés imaginés pour atteindre ce but, le plus conforme au principe était celui qui consistait à faire un arpentage général de toutes les paroisses de la province et, en même temps, une évaluation exacte de tous les biens ainsi dénombrés.

Ce moyen avait en effet l'avantage incontestable d'établir la classification des paroisses par ordre de richesses et, partant, de permettre une juste répartition des charges publiques entre chacune d'elles. Mais, il avait le grave inconvénient d'être difficile à exécuter et notamment d'exiger beaucoup de temps. Les exemples que l'Assemblée provinciale avait sous les yeux, faisaient assez ressortir ces difficultés pour qu'elle ne cédât pas à la tentation d'entreprendre l'établissement d'un cadastre. Le Languedoc, sous le nom de « compoids », le Dauphiné et l'Agenois, sous le nom de « cadastre » et la Provence, sous celui de « feu », avaient piteusement échoué dans leurs tentatives.

L'Angoumois, qui avait bien réussi, aurait pu être pris pour modèle, mais il lui avait fallu plus de trente ans pour mener sa tâche à bonne fin dans les 180 paroisses de l'Election d'Angoulême.

« L'usage d'un cadastre même vicieux, » dit le rapport, « serait moins onéreux que celui de la taille personnelle (1). »

Le cadastre rejeté, comment pouvait-on établir la proportion existant entre l'étendue et les facultés de chaque

(1) « Il serait fort à désirer qu'un cadastre général et exact existât mais nous n'osons vous proposer de l'entreprendre. »

paroisse, proportion dont la connaissance était indispensable pour appliquer le principe de la taille réelle dans une circonscription administrative déterminée et, en l'espèce, dans la province ?

La Commission de l'impôt indiqua un autre moyen qui échappait aux graves inconvénients du cadastre et aboutissait au même résultat en sens inverse.

Le cadastre fournit les éléments de justice distributive entre les paroisses de toute la province et, par voie de conséquence, entre les contribuables de chaque paroisse.

L'évaluation des biens de chaque paroisse prise isolément, pensa-t-elle, fournira les éléments de justice distributive entre les contribuables de cette paroisse ; car, lorsque le rapport entre la valeur des fonds et la quotité de l'impôt sera connu dans chaque paroisse, il suffira d'une simple opération d'arithmétique pour « rétablir la proportion qui doit exister dans l'impôt de paroisse à paroisse ».

Il ne devait pas y avoir ainsi de perte de temps ; le système fonctionnerait aussitôt et, corrigeant peu à peu, dans chaque paroisse, les vices du régime en vigueur, il donnerait, peu à peu et par là même, à toute la province, les éléments de son application ; en un mot il tendrait, par son propre jeu et sans transition brusque, vers son maximum de perfection.

Mais comment se ferait l'évaluation des biens-fonds, base fondamentale du système ?

La Commission envisageait deux manières d'y procéder. La première consistait à faire appel à la décision de

prud'hommes ou experts nommés par les habitants.

Ce moyen, préconisé par MM. Dupré et du Buat dans leurs projets, exigeait, pour atteindre son but, que les experts et prud'hommes concourussent, dans un même sentiment d'indépendance et de désintéressement, à la recherche de la vérité.

C'était déjà une condition difficile à réaliser dans une petite agglomération comme la paroisse. Mais, ce n'était pas tout. Il fallait encore vaincre un préjugé très fortement enraciné dans le peuple et qui lui faisait voir dans toute innovation le contraire d'un progrès.

« Le mieux, en l'occurrence, serait, » dit le rapport, « d'user de certains ménagements et notamment, de ne « parler ni d'évaluation de fonds, ni de revenus, en livres, « sols et deniers. »

On pourrait, en effet, comme cela avait été proposé, employer des mots « n'ayant point de signification précise « dans notre langue et ne demander aux évaluateurs que « de fixer la proportion relative d'un fonds à un autre, « dans la même paroisse, sans aucune relation à sa valeur « en monnaie connue ».

Cette méthode pratiquée avec succès aurait peut-être, dans une certaine mesure, écarté la défiance populaire ; mais elle avait l'inconvénient de constituer, à son tour, une de ces nouveautés qui effrayaient l'imagination des masses, et de compliquer la tâche des évaluateurs par l'emploi de mots inconnus ou dépourvus de signification précise.

Ces raisons déterminèrent la Commission à repousser le

système d'évaluation par prud'hommes et experts, et à donner sa préférence à un second mode d'évaluation qui avait l'avantage de s'être déjà acclimaté dans les mœurs. Il s'agit, en effet, du mode de répartition usité dans les paroisses pour les réparations des églises et des presbytères.

On disait aux habitants : « Voilà la somme à payer ; les
« deux tiers en doivent être supportés par les biens-fonds
« et l'autre tiers par les domiciliés. Faites-en la répartition
« entre vous. »

Cette répartition, effectuée par les contribuables eux-mêmes, n'avait, paraît-il, jamais soulevé de graves récriminations. Aussi la commission, sans approfondir autrement, émit-elle l'avis que le principe en serait facilement applicable à l'impôt sur les fonds proprement dit.

La somme exigée de chaque paroisses étant connue (1), les habitants nommeraient trois prud'hommes ou experts qui, en leur présence, présideraient à la répartition faite sur chaque contribuable. Aucune règle ne leur serait imposée. Ils agiraient suivant leurs lumières, leur intérêt et leur équité.

Si quelques propriétaires cherchaient à éluder une partie de la charge qui leur incombait, le meilleur moyen de les en empêcher serait de « leur donner ainsi pour contra-
« dicteurs tous ceux du lieu qui connaissaient les biens

(1) Le roi avait annoncé par son arrêt du 12 juillet 1778, que la somme exigée par le Trésor serait exactement celle perçue pour l'année 1778. V. art. 4.

« fonds et sur lesquels une diminution accordée injuste-
« ment, devait refluer en surcharge. »

L'idée de justice contenue dans le principe de la taille réelle semblait donc pouvoir être appliquée, puisqu'on avait découvert un moyen de la réaliser sans recourir à la confection d'un cadastre.

Mais, renonçant à résoudre, dans sa première session, les difficultés tenant aux privilèges des nobles et des exempts dans les impôts de la taille et de la capitation, le Bureau déclara limiter sa proposition à l'impôt du vingtième. Et comme il avait annoncé qu'il dirigerait son travail uniquement sur le vingtième des biens-fonds, de beaucoup le plus important, c'était seulement sur cet impôt foncier que l'expérience devait être tentée.

Or, pareille décision était susceptible de prêter à équivoque. Le fait d'approuver ainsi le système de la taille réelle, semblait, à première vue, impliquer une adhésion à la doctrine des physiocrates qui reportait sur la propriété foncière seule toute la charge de l'impôt. Et le fait d'appliquer d'abord le système au vingtième, pouvait aussi faire illusion, puisque cet impôt ne portait que sur les fonds.

« Certains auteurs —, déclarait le rapport pour dissiper
« toute équivoque —, prétendent que quelque nuance qu'on
« donne à l'impôt, quelque expédient qu'on prenne pour
« l'asseoir sur les capitalistes en argent, il retombe in-
« failliblement sur les propriétaires des biens-fonds et que

(1) V. *supra*, p. 34.

« ceux-ci finissent toujours par payer tout l'impôt, sous
« quelque terme qu'on le lui déguise. En admettant cette
« hypothèse sur laquelle nous n'entendons pas prononcer,
« il n'en est pas moins vrai que nous ne le persuaderons
« pas au commun des contribuables ; et que si, par une
« conséquence de cette opinion, on plaçait tous les impôts
« sur les fonds, on entendrait s'élever une voix générale
« protestant contre l'exemption injustifiée des capitalistes
« en argent. »

.
« Lorsque vous voudrez étendre le système que nous
« vous proposons dès maintenant pour le vingtième, nous
« vous indiquerons des moyens qui vous permettront de
« faire supporter aux capitalistes en argent leur part de
« l'impôt général, conjointement avec les propriétaires des
« biens-fonds. »

Le rapport se terminait par une pensée d'humanité. Prévoyant que les réformes à intervenir priveraient de leur situation toute une catégorie de fonctionnaires préposés aux impôts, la Commission demandait à l'Assemblée de « leur tendre une main secourable et de les aider à obtenir d'autres emplois. »

Dans les séances des 24, 25 et 26 novembre, l'Assemblée discuta le rapport que nous venons d'étudier ; mais aucune décision ne s'en suivit, le Bureau ayant demandé qu'il lui fût permis de présenter un nouveau rapport.

4^e Conclusions du Bureau de l'Impôt et délibération de
l'Assemblée.

Ce deuxième rapport, reprenant à peu près les termes du premier, présentait à l'Assemblée toute une série de questions qui avaient fait l'objet de ses dernières délibérations :

« 1^e L'Assemblée et son Bureau intermédiaire remplacent-ils l'Intendant pour la répartition de l'Impôt ? »

« 2^e Conserverait-on l'intervention des Trésoriers de France et des Élus ? »

« 3^e Les rôles des paroisses seraient-ils vérifiés à l'Élection ? »

« 4^e N'y aurait-il pas intérêt à créer, dans chacun des 24 arrondissements entre lesquels la province était divisée, un conseil qui interviendrait dans la répartition de l'impôt entre les paroisses. »

L'idée avait été bien accueillie, parce qu'elle tendait à rapprocher l'Administration des contribuables et, par suite, à introduire plus d'équité dans la répartition. Mais la Commission, toutefois, n'alla pas jusqu'à la défendre devant l'Assemblée. Elle craignit que le Gouvernement ne prit ombrage de conseils aussi multipliés et redouta que ces conseils fussent, comme les bureaux d'Élection, livrés tôt ou tard à la vénalité.

« 5^e Les collecteurs seraient-ils remplacés par des receveurs domiciliés dans les villes de marchés, et auxquels

« les paysans pourraient ainsi apporter facilement leurs
« impositions ?

C'était une réforme qui était comprise dans le projet de M. du Buat mais dont l'idée revenait à Turgot. Celui-ci, frappé de la misérable condition des collecteurs et de tous les abus qu'entraînaient leurs agissements, avait pensé que leurs taxations fourniraient un salaire suffisant pour un homme chargé de la recette de sept ou huit paroisses, et qui, sachant lire et compter, donnerait des quittances aux paysans et les rassurerait contre la crainte de payer double (1).

Bien que le Bureau se soit prononcé à l'unanimité en faveur de la réforme, l'Assemblée, ne se décida pas à l'adopter.

« 6° Séparerait-on les rôles des vingtièmes des nobles
« et privilégiés d'avec les rôles ordinaires des paroisses ?

A cette proposition le Bureau avait objecté que la séparation des rôles ne s'imposait plus désormais, puisque le Gouvernement voulait circonscrire l'imposition par paroisses et que l'abonnement du « vingtième », désiré par l'Assemblée, comportait une idée de solidarité incompatible avec la distinction des rôles.

« 7° Puisque les circonstances ne permettaient pas de
« réformer, quant à présent, l'impôt de la taille et de la
« capitation, ne pourrait-on pas au moins obtenir du pou-
« voir royal que les paroisses soient autorisées à nommer

(1) *Vie de Turgot.*

« annuellement des experts instruits qui procéderaient à la répartition d'une façon intelligente et raisonnable ? »

Cette proposition tendant à adoucir une des règles les plus arbitraires du système fiscal, est la seule qui, finalement, ait été adoptée.

Après une longue discussion dont le détail ne nous est pas rapporté par les documents, l'Assemblée décida :

« 1^o De solliciter la fixation de chaque vingtième de la province, par forme d'abonnement, à la somme qui se percevait dans la présente année, pour en être le paiement continué, tant que chacun de ces vingtièmes subsisterait (1). »

« 2^o De demander également que les vingtièmes de chaque paroisse soient fixés, quant à présent, à la somme portée dans les derniers rôles.

« 3^o De confier aux contribuables des vingtièmes dans chaque paroisse, sous le bon plaisir du roi, le pouvoir d'en faire la répartition et de nommer à cet effet trois d'entre eux, ou trois experts du voisinage à leur choix, sans distinction de condition, lesquels seraient chargés de dresser les rôles et d'imposer les biens proportionnellement à leur valeur respective. »

« 4^o D'arrêter, quant à la taille et à la capitation

(1) Rappelons que les vingtièmes imposés par l'état défectueux des finances, n'étaient que provisoires. C'est le provisoire des Administrations qui... dure toujours ! La demande d'abonnement ainsi formulée ne constituait pas une nouveauté ; plusieurs provinces, la Bourgogne, la Franche-Comté, étaient déjà abonnées.

taillable, que l'Assemblée ne pouvant pas, dès à présent, procurer aux contribuables les soulagements qu'elle désirerait, en continuerait la répartition sur le plan actuel ; mais demanderait à Sa Majesté d'autoriser les paroisses à nommer annuellement trois experts au moins, cinq ou sept et au plus neuf, suivant leur étendue, sachant lire et écrire, soit de la paroisse, soit du voisinage, à leur choix, pour faire la répartition de la taille et de la capitation. »

« 5° De supplier Sa Majesté d'accorder à l'Assemblée les pouvoirs dont elle avait besoin pour remplir les objets de son institution, s'en rapportant à sa sagesse et à sa bonté sur le moyen de concilier lesdits pouvoirs avec ceux qui existent et qui devront encore exister à l'avenir : sur lesquels objets elle prierait Mgr l'archevêque de Bourges, son président, de conférer avec le Conseil de Sa Majesté. »

CHAPITRE III

TRAVAUX PUBLICS

I. — Considérations Générales.

La question des travaux publics était digne entre toutes de stimuler le zèle de l'Administration provinciale. Il avait été fait si peu de progrès en la matière sous l'ancien régime, que la France manquait, en 1778, de l'outillage économique nécessaire à l'écoulement de ses productions. La province du Berri, était, à ce point de vue encore, un champ d'expérience tout indiqué. Elle reflétait d'une façon saisissante les besoins du pays tout entier ; « languissant au milieu des richesses », dit le rapporteur, M. l'abbé de Barzelles (1), « elle était souvent réduite à considérer l'abondance comme un fléau ».

L'insuffisance et le mauvais état des travaux publics étaient une conséquence de la politique imprévoyante suivie par les rois de France. Le commerce, l'industrie et l'agriculture avaient surtout été considérés comme une source d'impôts. A l'encontre d'un intérêt fiscal bien com-

(1) M. Béthizy de Mézière, abbé de Barzelles.

pris, on avait dépensé de plus en plus, sans faire le moindre sacrifice pour étendre et développer les richesses publiques. L'argent du Trésor, c'est le cas de le dire, ne s'éparpillait pas sur les grands chemins.

La guerre, qui occupait une place prépondérante dans la vie nationale, s'était accommodée tant bien que mal du vieil état de choses, et avait ainsi contribué à son maintien.

Il faut arriver, eomme on le sait, au règne d'Henri IV, au ministère de Sully, pour voir les préoccupations d'ordre économique pénétrer enfin dans les Conseils du Gouvernement.

A cette époque, les besoins étaient si grands que la bonne volonté et l'initiative du Gouvernement ne pouvaient les satisfaire tous à la fois. Dans la vie des Etats, comme dans la vie des hommes, le temps perdu, si tant est qu'il se rattrappe, ne se rattrappe jamais du jour au lendemain, Il aurait fallu, pour réparer le désordre général, un service de voirie bien organisé et rompu aux affaires ; il aurait fallu surtout disposer de sommes considérables. Or, l'impôt n'aurait été extensible qu'à la condition d'être supporté par les classes riches qui en étaient si injustement exemptées ; et, comme le respect des privilèges était un principe intangible du droit public, on ne pouvait songer qu'à mettre utilement à profit les ressources affectées alors à la construction et à l'entretien des chemins publics.

Quant au service de la voirie, à qui revenait la tâche de faire un emploi habile et profitable de ces ressources, il

n'avait, pour ainsi dire, jamais existé comme service public proprement dit, dans la France divisée et morcelée de l'ancien régime.

Durant des siècles, les grandes voies romaines et les routes construites sur le même modèle par quelques princes de la première race, avaient été les seules voies de communication vraiment praticables.

Le régime féodal, qui était la négation de toute unité administrative, avait mis les choses au pire en abandonnant aux seigneurs toute autorité sur les chemins publics. L'habitude de considérer et de traiter ces chemins comme propriété privée était si invétérée sous la Féodalité, que la création par Philippe-Auguste (1190) d'un corps d'officiers chargés de veiller à l'entretien des routes, ne survécut pas à ce monarque. Après sa mort, le désordre auquel il avait voulu parer alla sans cesse en s'aggravant. Ce n'est qu'à partir du moment où le pouvoir féodal commença à décliner, et grâce au mouvement progressif de centralisation qui résulta de cette décadence, que des efforts furent tentés, sans grand succès d'ailleurs, pour placer le service des chemins publics sous la direction et le contrôle de l'Administration royale.

Louis XII, en 1503, imagina de confier aux Trésoriers de France certaines attributions concernant la grande voirie ; Henri II, en 1553, autorisa les *élus* à faire les dépenses de restauration qui ne dépasseraient pas 20 livres. Un peu plus tard, les ordonnances de Blois (1560) et d'Orléans (1577) mirent l'entretien des chemins à la charge

des seigneurs, au moyen de péages qu'elles les autorisaient à prélever. Mais l'Administration royale, dans ce système, conservait un droit de contrôle et pouvait confisquer les péages, lorsqu'ils ne recevaient pas un emploi conforme à leur destination. Malgré cette sanction, les ordonnances ne furent pas observées, comme en témoignent les réclamations contenues dans les cahiers du Berri et de Champagne aux Etats Généraux de 1614.

Jusqu'à la fin du xvi^e siècle donc, pas d'organisation administrative au sens propre du mot : la Royauté a essayé de sortir du chaos ; mais, trop faible encore pour vaincre la résistance des grands seigneurs, elle n'a pu qu'enrayer un mouvement de réformes, qui s'accroîtra, au fur et à mesure que s'accroîtra le pouvoir central, et qui ne sera vraiment efficace que du jour où le mouvement économique dont il est le corollaire lui aura communiqué sa propre impulsion.

Avec le xvii^e siècle, commence une ère nouvelle. Le réseau des routes nationales ne s'allongera guère, mais il s'améliorera, en ce sens que les travaux de réparation et d'entretien seront de mieux en mieux ordonnés et exécutés.

Jusque là, les attributions des agents chargés du service de la voirie avaient été mal définies et s'étaient exercées à tort et à travers.

Henri IV chercha à remédier à cet inconvénient en créant un « service général de la grande voirie » dont il donna la direction à Sully.

Cet homme d'Etat, qui s'était acharné à poursuivre

partout les abus et les prodigalités, qui, en diminuant les impôts, avait payé des dettes écrasantes et amassé un trésor de quarante millions, qui avait plus fait pour l'agriculture et le commerce qu'il n'avait été fait dans les siècles précédents, il était dans la logique des choses qu'il s'employât à favoriser l'évolution des travaux publics.

Sous son ministère, de grandes voies de communication furent ouvertes ou restaurées, et plusieurs canaux furent creusés, dont celui de Briare (1), qui, commencé en 1504, fut terminé sous Louis XIII, en 1642.

L'impulsion était donnée ; le mouvement ne serait pas, tant s'en faut, toujours aussi intense, mais du moins il ne s'arrêterait plus désormais.

Louis XIII, par un édit de 1626 (2), supprima la charge de grand voyer et rendit aux Trésoriers de France toute la Juridiction sur les chemins.

Cette mesure qui pourrait surprendre, après l'heureuse expérience de Sully, s'explique par ce fait que les progrès de la centralisation et, notamment, la création de nombreuses intendances, permettaient d'incorporer à l'Administration générale du royaume un service que les circonstances avaient obligé Sully (3) à constituer d'une façon distincte.

(1) Il unit la Loire et la Seine et se jette dans le canal du Loing à Montargis.

(2) Isambert, *Recueil des anciennes lois françaises de l'an 420 à la Révolution*.

(3) Henri IV avait laissé à Sully le soin de se donner des lieutenants.

Puisque le pouvoir central devait avoir, sur tout le territoire, des agents chargés de le représenter en tout et pour tout, il n'y avait aucune raison de faire une exception en matière de travaux publics. Aussi décida-t-on que les Trésoriers de France, investis d'un droit d'initiative propre, ne pourraient agir que sous l'autorité directe du Contrôleur Général des Finances, seul qualifié pour ordonner l'ouverture, la construction et l'entretien des chemins publics.

Cette organisation, dont le principe subsista jusqu'en 1789, ne semble pas avoir produit de grands résultats sous les règnes de Louis XIII et de Louis XIV.

Les Trésoriers de France n'étaient pas assez secondés pour faire œuvre utile, et les Intendants n'avaient pas encore cette autorité qui permit à quelques-uns de devenir, dans leurs provinces, de véritables agents de réforme.

D'autre part, les dépenses de voirie étaient, à cette époque, prélevées principalement sur l'impôt général. Le mode de contribution en nature — la corvée royale —, dont le développement dominera par la suite toute la question des travaux publics, n'était pas encore en faveur.

Il était procédé aux entreprises de construction et d'entretien par voie d'adjudication et les impôts généraux devaient suffire au paiement de ces adjudications. On comprend donc, qu'étant donnés le mauvais état des finances et les charges créées par des guerres continues et les dépenses inconsidérées des rois, les travaux de voirie aient été extrêmement négligés.

A la fin du xvii^e siècle et au cours du xviii^e, la situation s'améliora d'une façon notable. Les intendants triomphèrent des autorités rivales qui leur avaient disputé pied à pied chaque parcelle de pouvoir, et ils mirent la haute main sur l'Administration provinciale ¹.

Nous verrons bientôt que leur action, concernant la corvée royale, suppléa, dans une large mesure, à l'insuffisance de la contribution en argent fournie par le budget de l'Etat.

De son côté, la Royauté, entraînée plus qu'aidée par des hommes d'Etat qui prenaient leur tâche à cœur, chercha à réparer sa trop longue indifférence.

Louis XV perfectionna l'organisation établie par ses prédécesseurs en y introduisant des garanties de compétence technique. Il créa un corps d'ingénieurs et d'inspecteurs à la tête duquel il plaça un Directeur des Ponts et Chaussées.

Les fonctions de Directeur furent d'abord confiées à un membre du Conseil, de telle sorte que le service technique de la grande voirie bénéficia d'une certaine autonomie. Les travaux étant décidés chaque année par le roi, sur le rapport du Directeur, l'Administration des

(1) Les intendants de la deuxième moitié du xvi^e siècle et de la première moitié du xvii^e siècle avaient été des fonctionnaires de combat ; ils avaient rencontré des résistances énergiques de la part des Parlements et de celle des gouverneurs. « En 1648, le roi les avait révoqués en bloc sauf quelques exceptions, mais ce n'avait été qu'une éclipse, ou plutôt la suppression n'avait même pas été exécutée. » (Esmein, *C. E.*, p. 593).

Finances, tant à Paris que dans les provinces, se bornait à procéder à leur adjudication. Les chefs de ce service furent successivement M. de Beringham, premier écuyer de France et M. Dubois, père du cardinal (1). Mais, après eux, la Direction des Ponts et Chaussées fut rattachée au Contrôle général des Finances et confiée à un intendant. De 1740 à 1769, la charge fut occupée par M. de Trudaine qui, pour le recrutement de son personnel technique, créa notre école nationale des Ponts et Chaussées. Ce magistrat, comprenant que l'Agriculture et le Commerce ne pouvaient prospérer sans moyens de communication faciles, conçut le plan de grandes routes reliant la France avec l'étranger, et surtout les provinces entre elles.

Lorsqu'il mourut, grâce à son merveilleux talent d'administrateur et à son infatigable ardeur, ses projets étaient en grande partie réalisés. Son mérite était d'autant plus louable et son œuvre d'autant plus digne d'admiration, qu'il n'avait eu à sa disposition que fort peu de fonds et la déplorable ressource de la corvée.

Les bons effets des routes nouvelles n'avaient pas tardé à se faire sentir, et de tous côtés l'attention du gouvernement était appelée sur d'autres créations qui dès lors s'imposaient, pour rétablir l'égalité rompue au profit de certaines provinces.

Lorsque Turgot arriva aux affaires, en 1774, il s'attacha à consolider et étendre le brillant héritage laissé par Tru-

(1) V. Girardot, p. 134.

daine. Un arrêt du 6 février 1776, rédigé par lui, ordonna la division des routes en quatre classes : la première, comprenant les grandes routes qui traversaient la totalité du royaume ou qui conduisaient de la capitale aux principales villes et aux grands ports ; la seconde, les routes par lesquelles les principales villes communiquaient entre elles, ou qui conduisaient de Paris à des villes de second ordre ; la troisième classe, les routes de province à province voisine ; et la quatrième classe, les chemins ou rues des petites villes et des bourgs.

Les routes, chemins et rues compris dans cette énumération étaient seuls régis par l'Administration royale, Toutes les autres communications, d'un ordre inférieur, restaient soumises aux coutumes des provinces, aux droits féodaux et à des usages purement locaux. Aussi ne fut-il réalisé de progrès que dans la première catégorie, et la seconde, si intéressante pourtant au point de vue agricole, demeura, jusqu'à la Révolution, dans le plus déplorable état.

Avec Turgot nous sommes arrivés à l'époque où l'organisation des pays d'Etats, mieux administrés et plus vivants, était préconisée dans les milieux politiques comme le remède le plus sûr pour réveiller l'activité économique des pays d'Electons ; nous sommes à la veille de la réalisation pratique de cette idée par Necker et, à ce moment, la situation est, au point de vue des travaux publics, ce qu'elle sera lors de la formation de l'Assemblée provinciale du Berri.

Les voies de communication classées par l'arrêt de 1776 comprenaient 36.000 kilomètres de routes terminées, dont la répartition, toutefois, avait été faite au hasard des circonstances, d'une façon fort inégale entre les diverses provinces. Le Berri, par exemple, qui formait la quarantième partie du territoire, n'avait que 368 kilomètres de routes achevées, c'est-à-dire le centième du total national. De même, le Morvan avait été particulièrement négligé ; « il n'y avait en 1789 », dit M. Boitiaux (1), « ni chemins ni ponts en état ».

L'effort remarquable de Trudaine et le courant qui en était résulté, avaient modifié profondément la situation de la France ; mais, néanmoins, faute de temps et de ressources, d'une manière relative et sans uniformité. Il restait beaucoup à faire partout et, en particulier, dans certaines provinces, comme le Berri et le Morvan, qui n'avaient que très peu profité de l'activité nouvelle déployée par le gouvernement.

Pour bien comprendre le rôle de l'Assemblée provinciale du Berri en matière de travaux publics, il faut que nous connaissions les moyens dont l'Administration avait disposé jusqu'alors, pour faire face aux exigences de sa tâche. C'est en effet sur ces moyens que l'action réformatrice devait tout naturellement porter.

Dans les pays d'Elections, les travaux étaient dirigés par le corps des ponts et chaussées, composé, nous le savons,

(1) Etat de la France en 1789.

outre le Directeur Général, d'ingénieurs et d'inspecteurs sortant de l'école spéciale créée par Trudaine. Ces agents techniques étaient répartis dans les provinces où ils établissaient les plans et devis, qui, approuvés par l'intendant et le Directeur Général, n'étaient exécutés qu'après avis conforme du Conseil du Roi.

Comment donc était-il procédé à cette exécution ? Tel est le point qui doit nous occuper.

Nous avons dit déjà que l'impôt général avait longtemps fait face seul à la charge des travaux publics, et que l'insuffisance et le mauvais état des chemins tenaient à ce que le montant de l'impôt général était hors de proportion avec cette charge. En 1778, les fonds destinés annuellement aux ponts et chaussées étaient de cinq millions. La répartition en était faite entre les diverses provinces par le Conseil du Roi ; mais la somme revenant ainsi aux provinces avait une destination spéciale : 1^o elle ne s'appliquait qu'aux routes construites en pavé ; 2^o elle devait solder les appointements et gratifications des ingénieurs et de leurs agents, les frais d'achat et d'entretien des outils, des levées de plan, etc...

L'intendant, dès qu'il avait reçu notification de la somme attribuée à sa Généralité, dressait un état affectant une partie de cette somme à la construction et à l'entretien des routes pavées et l'autre aux frais de personnel et de matériel.

L'état ainsi établi était ensuite soumis à l'approbation du Contrôleur Général des Finances et, cette approbation

une fois intervenue, les travaux pouvaient être exécutés.

Exécutés par qui ? puisque le corps des ponts et chaussées ne comprenait pas encore d'équipes d'ouvriers !... Par des entrepreneurs, qui, moyennant un prix fixé d'avance, se chargeaient de cette exécution à leurs risques et périls, sous la direction et le contrôle du service des ponts et chaussées, conformément à ses plans et devis.

L'intendant ouvrait une adjudication entre les entrepreneurs solvables qui se présentaient, et l'entreprise était accordée à celui qui offrait les conditions les plus avantageuses.

On conçoit que les cinq millions du budget n'aient pu, à eux seuls, permettre l'œuvre d'extension accomplie par Trudaine ; pour réaliser d'aussi grands progrès il avait fallu recourir à un système dont la pratique se généralisa complètement au cours du xviii^e siècle : l'impôt de la corvée.

..

La *corvée*, si l'on prend le mot dans son acception la plus large, est l'origine même de l'impôt, la contribution publique des temps primitifs. Elle consistait en prestations en nature, et sa forme varia à l'infini suivant les époques et suivant les besoins auxquels elle répondit : construction et réparation des édifices, exploitation des terres et forêts, construction et entretien des routes, transport de matériaux, etc...

Sous cette dénomination générale, le système des corvées n'avait jamais cessé d'être pratiqué, depuis l'empire romain, par les seigneurs et le roi, pour les services publics, notamment pour les transports militaires où l'on procédait à des réquisitions de bêtes et d'hommes.

Dans l'ancienne France, le régime féodal en avait fait le plus grand et le plus rigoureux des usages, et certaines de ses variétés subsistèrent jusqu'en 1789.

Nous ne nous occuperons ici que de la corvée appliquée à la confection des grandes routes ; nous laisserons de côté ces corvées si multipliées et quelquefois si bizarres, qui dérivait des droits seigneuriaux, telles que celles exigées par l'Administration pour le transport des bois, des matériaux, etc...

La corvée, telle qu'elle était pratiquée sous la monarchie franque et la féodalité, avait un caractère tout différent de celui qu'elle prit plus tard. Sous la monarchie franque, le pouvoir royal était considéré comme la propriété privée du roi. De là, dit M. Esmein (1), « ces renon-
« ciations aux droits réguliers, ces concessions viagères,
« puis héréditaires des fonctions publiques, ces chartes
« d'immunité qui jouent un si grand rôle dans la prépa-
« ration de la Féodalité. »

La notion de l'Etat ainsi contredite subsistait théoriquement, mais elle s'atténuait peu à peu, et la corvée, de service d'Etat qu'elle était en principe, devenait de plus en

(1) Esmein, *C. E.*, p. 64.

plus service privé du roi et surtout service privé des concessionnaires du pouvoir royal.

L'entretien des grandes voies romaines et la construction de quelques routes par les princes de la première race démontrent cependant qu'elle avait été, quoique d'une façon relative et contingente, appropriée aux besoins de l'Etat.

Avec la Féodalité, la notion de l'Etat s'altère jusqu'à disparaître en fait, sous l'influence du contrat d'assurance mutuelle qui intervient entre le seigneur et le vassal. « Ces
« deux hommes, dit M. Esmein (1), ont suppléé tant bien
« que mal à l'inertie ou à l'absence de puissance publique.
« Ils ont conclu en petit un véritable *contrat social*, au
« sens que Rousseau donnait à ce mot, quoique dans des
« conditions bien différentes de celles qu'il a rêvées. Par
« la force des choses, le groupement ne sera pas restreint
« à ces deux hommes. Celui qui est devenu seigneur de
« fief, d'ordinaire, n'a pas concédé le fief qu'à un seul
« homme ; il a fait de ces concessions à plusieurs per-
« sonnes et réuni ainsi, sous sa puissance, un certain
« nombre de vassaux. Ces divers vassaux d'un même sei-
« gneur, tous unis à lui par les mêmes devoirs, forment le
« groupe féodal, et celui-ci est l'ainé de la société féodale.
« Il forme, en effet, comme un petit Etat muni d'un gou-
« vernement propre et capable d'accomplir toutes les fonc-
« tions essentielles de l'Etat. »

(1) Esmein, *C. E*, p. 179.

Au début de la Féodalité, dans la période d'anarchie profonde qui lui a permis de se former, « nombre de seigneurs furent absolument indépendants, nombre de groupes féodaux absolument isolés ». Et chaque seigneur, chaque groupe féodal, se trouva libre ainsi de disposer à son gré des routes de France comprises dans son petit Etat.

Mais la rivalité de ces petits Etats s'étant entretenue par des guerres incessantes, et l'avidité de leurs chefs s'étant opposée à tout développement économique, à tout mouvement d'échange actif et suivi, les routes, à l'exception de celles qui servaient au luxe ou à la commodité des seigneurs, cessèrent d'être entretenues et devinrent impraticables.

L'œuvre d'ensemble des travaux publics avait sombré avec l'unité nationale de la France. Elle ne reparut qu'à la faveur de la hiérarchie qui, reliant progressivement tous les groupes féodaux, permit à l'unité nationale de renaître et de se maintenir, au moins fictivement, dans le cours de la Féodalité.

Le roi de France, commandant à la hiérarchie des groupes féodaux, eut donc alors, théoriquement, la haute main sur le réseau des routes nationales ; mais, en fait, tant que le pouvoir royal ne se fut pas affermi, chaque seigneur conserva une maîtrise absolue dans sa juridiction. Les serfs corvéables continuèrent à être employés pour toutes sortes de travaux, sauf pour ceux d'intérêt purement général. Quoiqu'il en soit, c'était toujours par la corvée seigneuriale que ces travaux étaient exécutés.

Lorsque l'autorité du roi devint plus effective, un autre système prévalut. Nous avons exposé les tentatives qui furent faites, avant le règne d'Henri IV, pour organiser un service de grande voirie, et nous devons maintenant insister sur ce fait que, dans les diverses réformes intervenues, il n'était nullement question de prestation en nature, de corvée. Au moment où la Royauté tenta ses premiers efforts de réglementation générale, elle ne parla que de sommes d'argent, ce qui indique bien que son intention était déjà de mettre les dépenses des travaux publics à la charge de l'impôt général. Rappelons, par exemple, l'ordonnance de Henri II (1553), autorisant les élus à faire les dépenses de restauration qui ne dépassaient pas 20 livres, et les ordonnances d'Orléans (1560) et de Blois (1577) enjoignant aux seigneurs d'entretenir les chemins au moyen de péages qu'ils étaient autorisés à prélever sur leurs sujets. Tout ceci prouve la volonté bien arrêtée de faire exécuter les travaux de voirie à prix d'argent.

L'établissement de la corvée comme impôt d'Etat proprement dit, n'est pas le fait de la Royauté. En réalité, ce furent les intendants des provinces qui créèrent la corvée royale.

Quand Sully construisit de nouvelles routes, les finances publiques étaient assez prospères pour qu'il ne fût pas obligé de recourir à ce moyen.

Sous Louis XIII, lorsqu'on voulut poursuivre l'œuvre de Sully, les ressources manquèrent et les intendants

cherchèrent à y suppléer en astreignant les habitants des paroisses à fournir gratuitement des journées à bras ou de voiture. C'est ce mode d'exaction, pratiqué arbitrairement par des agents officiels, qui fut le point de départ du système de la corvée royale.

Il est certain en effet qu'au moment où la Royauté acquit la grande voirie et voulut en assurer le bon fonctionnement, son intention n'était pas de faire exécuter les travaux par le moyen de la corvée, qui cependant était déjà connu, mais bien par des entreprises données en adjudication et soldées sur la part de l'impôt général affectée à cet objet.

Certains textes du xvi^e siècle prouvent même qu'elle s'opposait énergiquement à l'emploi de la corvée. Une ordonnance de 1629 (code Michau, 235. Isambert, XVI, 281), statuant sur des travaux qui ont au plus haut degré le caractère de travaux publics, portait que la défense était faite à tous gouverneurs, capitaines des places, lieutenants ou autres commandants en leur absence..... « d'assujettir nos sujets à aucunes corvées sous prétexte de fortifications ou réparations des dites places, à peine de privation de leurs dites charges et autres plus grandes peines s'il y échet. »

On peut donc dire, qu'en 1629, le système de la corvée était condamné d'une façon générale, car l'interdire pour les travaux de la défense nationale c'était *a fortiori* l'interdire pour la construction des routes.

Malgré cela, les intendants, imbus parfois de l'esprit de

réforme et privés des subsides nécessaires, continuèrent à l'employer sans règle ni mesure.

Dans le dernier tiers du xviii^e siècle, l'oppression qui en résultait était si redoutée, les abus étaient si criants, que Colbert écrivait à l'intendant de la Généralité de Metz (1) : « Je crois que vous avez raison de dire que les corvées causent toujours beaucoup d'inconvénients ; ainsi vous pouvez examiner ce que votre Généralité peut supporter tous les ans par imposition pour les travaux publics. » Ici encore s'affirme le principe de la prestation en argent. De même, dans une autre lettre adressée à l'intendant de Soissons, le système de la corvée est représenté comme contraire aux vues de la Royauté et considéré comme un expédient (2).

Ces textes montrent manifestement, qu'en dépit du principe maintenu et affirmé à diverses reprises par le pouvoir central, le système accrédité par les intendants avait reçu une apparence de consécration officielle. La Royauté le trouvait défectueux, mais elle admettait qu'on y recourût à titre exceptionnel, quand on ne pouvait pas faire autrement.

Dans ces conditions, il était inévitable qu'il se généralisât, sous l'influence des intendants qui croyaient

(1) Lettres du 15 octobre 1680 à M. Bazin.

(2) Ces lettres se trouvent dans : 1^o Ducrocq (« La corvée des grands chemins et sa suppression en France et spécialement en Poitou » *R. G. du D.*, VI, 1882 et 2^o dans *Lettres et instructions de Colbert*, par Pierre Clément, p. 509 et 540.

trouver en lui le moyen le plus économique. Par autorisation du roi ou de la propre autorité de ses agents (la confusion était facile pour des fonctionnaires qui avaient les mains libres), il envahit peu à peu toutes les provinces.

Suivant M. Ducrocq, ce serait de 1726 à 1735 que ce serait produit cet envahissement général. Tous les pays d'Etats, y compris ceux du Languedoc, et tous les pays d'Elections, sauf la généralité de Paris, l'auraient adopté dans ce court laps de temps.

M. Esmein (1) prétend qu'il y a là quelque exagération.

« Dans Guyot », dit-il, « on trouve encore, à l'époque indiquée par M. Ducrocq, que les pays d'Etats veillaient eux-mêmes à l'entretien des ponts et chaussées, qu'ils prenaient eux-mêmes toutes décisions et qu'ils employaient encore le procédé de l'adjudication. La vérité c'est que le système de la corvée se développa dans le cours du XVIII^e siècle. »

Nous savons que la Royauté, hostile au système, mais obligée, par la force des choses, de le tolérer, n'était jamais entrée dans le détail de son application et avait laissé les intendants exercer librement leur initiative en la matière.

Ainsi pratiquée et, le plus souvent, sans autorisation, la corvée n'était pas, ne pouvait pas être une institution d'Etat. Elle ne le devint qu'à partir du moment où la Royauté montra par des actes, par des tentatives d'uni-

(1) M. Esmein à son cours 1902-1903.

fication et de réglementation générale, qu'elle se ralliait au principe jusqu'alors condamné par elle.

C'est à partir de ce revirement que la corvée s'établit officiellement, et c'est ce revirement même qui la généralisa.

« Pour la première fois », dit M. Ducrocq (1), « il est à « remarquer que l'intervention directe du pouvoir central, « ne se produit pas sous forme de lois s'imposant à tout le « royaume, mais d'instructions adressées à tous les in- « tendants, d'instructions que l'on appellerait aujourd'hui « des « circulaires ministérielles ». Et cela montre encore la répugnance qu'éprouvait la Royauté à faire sien un système qu'elle jugeait mauvais en soi mais auquel, faute de mieux, elle était obligée de recourir. N'empêche que, par ce procédé de législation indirecte et un peu provisoire, la prestation en nature, conçue et instituée par les intendants pour la construction et l'entretien des chemins publics, devint, à proprement parler, un impôt d'Etat. On a raison de dire que la corvée royale n'était pas très ancienne. Nous en avons une autre preuve dans un écrit publié par Saint-Maur en 1784 (2).

« Il y a environ 50 ans », dit l'auteur, « on commença « à imaginer que les grandes routes, solidement cons- « truites et bien roulantes, pourraient contribuer singuliè- « rement à la prospérité du commerce, ainsi qu'à la ri-

(1) M. Esmein à son cours.

(2) *Mémoire sur l'Administration des corvées dans les généralités de Guyenne*, 1784.

« chesse et au bonheur de l'Etat. En conséquence, deux
 « ou trois intendants prirent sur eux d'exiger des commu-
 • nautés d'habitants, qui leur étaient plus particulièrement
 • subordonnées, le sacrifice de quelques journées pour
 « travailler à la confection ou à l'entretien de ces routes.
 • Les uns leur demandèrent 3 jours, par chaque année,
 « les autres 4, et d'autres 6 et même jusqu'à 12, etc.
 « L'espèce d'analogie entre ces travaux gratuits et les
 « corvées seigneuriales attachées aux grandes propriétés
 « féodales, leur fit donner le nom de « corvées royales ».
 « L'utilité qui en résultait se démontrant d'elle-même, le
 « gouvernement encouragea les autres intendants à suivre
 • cet exemple... Cependant, le plus ou moins de facilité
 « que les intendants trouvèrent dans les provinces, pour
 « y former cet établissement qui ne paraissait même au-
 « torisé que d'une manière assez indirecte, mit, dans le
 • premier moment, entre le sort des corvéables, une grande
 « différence. Dans quelques Généralités, le poids des
 « corvées ne tomba que sur la classe la plus subalterne,
 • et des privilèges sans nombre devinrent des titres
 « d'exemption, tandis que, dans quelques autres, on n'y
 « eut point d'égard. Tel intendant se contenta de faire
 « ouvrir une grande route, tel autre entreprit en même
 « temps de percer toutes celles de sa Généralité. Ici, on
 « n'appelait les corvéables au travail que jusqu'à telle
 « distance ; là, on les faisait venir de trois ou quatre fois
 « plus loin. Les moyens de correction qu'on employait
 « contre eux ne se ressemblaient pas davantage. Dans tel

« endroit, c'était la contrainte par corps ; dans tel autre, la
« saisie immobilière ; dans une troisième Généralité, l'on
« prononçait des amendes ; ailleurs on se servait de la
« voie de garnison. Enfin, l'on n'apercevait en rien cette
« uniformité si désirable et sans laquelle les peuples sem-
« blent être sous le joug d'un despotisme arbitraire ».
L'incohérence dont ce passage donne un aperçu pouvait,
dans une certaine mesure, être corrigée par voie de régle-
mentation générale ; mais les abus de toutes sortes qu'en-
traînait l'impôt de la corvée et les inconvénients nom-
breux qui s'y attachaient ne pouvaient disparaître qu'avec
lui.

Au point de vue de l'utilité pratique, le système ne ré-
siste pas à l'examen. « Il est évident (1) que des gens qui
viennent travailler de trois à quatre lieues perdent une
partie de leur temps en route ; que des gens qui n'ont pas
l'habitude d'un métier le font mal ; que des gens qui ne
sont pas payés travaillent sans courage et lentement ;
qu'enfin le déplacement de villages entiers durant plu-
sieurs jours devait occasionner dans les travaux de l'agri-
culture des pertes considérables, hors de proportion avec
le produit du travail qu'on portait au loin. »

Tous ces inconvénients faisaient que les routes cons-
truites par corvées, sans méthode et trop lentement, ne
présentaient pas les garanties de solidité et de durée dési-
rables.

(1) Girardot, p. 138.

Au point de vue de l'humanité, le régime de la corvée était encore plus déplorable. Les malheureux seuls étaient frappés par l'impôt et chaque journée de travail dépassait de beaucoup sa durée normale, en raison des longs déplacements imposés au corvéable pour se rendre au lieu du travail. Il en résultait que les hommes, non seulement faisaient un sacrifice de temps plus grand que celui exigé en principe, mais que, privés de sommeil, accablés de fatigue et menés très durement par les chefs des travaux, beaucoup d'entre eux mouraient à la peine.

« Lorsque, dit Saint-Simon dans ses *Mémoires* (1), l'Es-calopier intendant de Champagne, imagina de faire des routes par le moyen de la corvée, tout était si mal organisé que les populations mouraient par bandes. »

Dans les pays peu peuplés, le cas était fréquent, et c'étaient surtout les enfants qui, recrutés dès l'âge de douze ans, succombaient ainsi sous le fardeau écrasant de l'impôt. En un mot le corvéable était traqué comme une bête fauve ; son temps, ses outils, son bétail, sa vie même, lui étaient arrachés sans qu'il puisse élever la moindre protestation et sous peine d'être condamné à l'amende ou jeté en prison.

Considérée comme impôt et dégagée de toutes ces exactions, de tous ces mauvais traitements, la corvée faisait peser, chaque année, une charge de quarante millions

(1) *Mémoires du duc de Saint-Simon*, t. VII.

sur les classes pauvres ; elle s'élevait ainsi à la moitié environ de l'imposition de la taille.

Telle était la situation lorsque Louis XVI monta sur le trône. Le système établi par l'action administrative des intendants avait atteint son apogée ; il était à ce point devenu une calamité publique que certains intendants, mus eux-mêmes par le sentiment intime de son iniquité, eurent le courage, alors que les instructions du Contrôleur général Ory leur avaient en quelque sorte donné carte blanche, de proposer, dans leurs Généralités, le rachat de la corvée par une contribution volontaire. C'est ainsi notamment que procéda M. de Fontette, intendant de Caen. « Il avait
« compris qu'avec de grands moyens la corvée ne pro-
« duisait que de petits effets, qu'elle nuisait essentielle-
« ment à la culture dont la variété ne permettait une réu-
« nion de moyens puissants qu'en sacrifiant plusieurs
« branches à l'instant où la corvée était commandée (1) ».

Créateurs véritables de la corvée royale, les intendants cherchaient donc à corriger le mal qu'ils avaient fait. On doit d'ailleurs rendre cette justice à beaucoup d'entre eux, que, depuis longtemps, ils s'étaient ingéniés à l'adoucir dans une large mesure. Leurs pouvoirs étaient si vastes qu'ils pouvaient, suivant leurs penchants naturels ou leurs tendances d'esprit, verser dans une sévérité excessive et implacable ou tempérer les souffrances de leurs administrés par des mesures de bienveillance et d'humanité.

(1) *Essai sur les travaux publics*, par Lescène de Desmaison, 1786.

Entre autres pouvoirs, ils avaient celui de transformer la corvée en taxes pécuniaires imposées aux communautés, comme le constate le préambule, sur lequel nous reviendrons tout à l'heure, de l'édit de 1776. « La facilité, avec
 « laquelle les chemins ont été faits, à prix d'argent, dans
 « quelques pays d'Etats, et le soulagement qu'ont éprouvé
 « les peuples dans quelques-unes des Généralités des pays
 « d'Elections, lorsque leurs administrateurs particuliers y
 « ont substitué aux corvées une contribution en argent,
 « ont assez fait voir combien cette contribution était pré-
 « férable aux inconvénients qui suivent l'usage des
 « corvées (1). Ils avaient aussi le pouvoir d'accorder des
 exemptions partielles. Nous en avons la preuve dans un
 ouvrage de M. de la Poix de Freminville paru en 1760 (2).
 « Il vient de paraître dans le *Mercur de France* du mois
 « de mai présente année, page 182, une ordonnance de
 « M. l'Intendant de la Généralité de Rouen, au sujet des
 « corvées générales pour la réparation des chemins, qui
 « en accorde l'exemption aux pères de famille chargés de
 « nombre d'enfants ; et comme il est à souhaiter que ce
 « privilège soit étendu à toutes les provinces du royaume,
 « pour le soulagement de beaucoup de pauvres sujets du
 « roi, à qui cela ôte souvent le pain et ce qui est le plus
 « nécessaire à la vie, nous l'indiquons ici. Elle ne peut
 « qu'exciter l'humanité à suivre ce qu'un si digne magis-

(1) Isambert, t. XXIII, p. 365.

(2) *Traité général du gouvernement, des biens et affaires des communautés d'habitants*, p. 756.

« trat a indiqué pour le bien de l'Etat et de la popula-
« tion. »

C'était un exemple qu'on portait à la connaissance du public pour encourager les intendants à se montrer bienveillants dans cette partie de leur administration.

Lorsqu'en 1774 Turgot fut nommé Contrôleur Général, ce fut l'esprit de réforme qui triompha en sa personne. Economiste réputé, Turgot avait fait dans l'administration provinciale son apprentissage d'homme d'Etat. Intendant de la généralité de Limoges, durant de longues années, il s'était efforcé d'y réaliser les réformes dont ses vues humanitaires, ses études et ses observations lui avaient suggéré l'idée. Il avait vu de près les malheurs du peuple ; il avait, en particulier, déploré les tourments et les misères qu'engendrait l'inique impôt de la corvée. Aussi, dès son arrivée au ministère, s'empressa-t-il de démontrer au roi l'urgence que présentait la suppression de cet impôt. En février 1776, le roi, gagné à sa cause, signa un édit qui supprimait la corvée et ordonnait la confection des routes à prix d'argent.

Cet édit se heurta à la vive opposition des cours souveraines : il ne fut enregistré à Paris qu'au moyen d'un *lit de justice* tenu à Versailles le 12 mars 1776.

A Toulouse, le Parlement le représenta à la secte des économistes (à laquelle appartenait Turgot) « comme le produit d'une cohorte révolutionnaire cherchant à bouleverser l'Etat (1). » Le préambule de l'édit reconnaissait

(1) C'est d'Espremenil (dans la fameuse nuit du 5-6 nov. 1788)

que la corvée était pratiquée d'une façon à peu près générale et s'apitoyait très sincèrement sur les malheurs qu'elle causait au peuple.

Le passage est à citer : « Nous avons vu avec peine qu'à
« l'exception d'un très petit nombre de provinces, les ou-
« vrages de ce genre ont été, pour la plus grande partie,
« exécutés au moyen des corvées exigées de nos sujets,
« et même de la portion la plus pauvre, sans qu'il leur ait
« été payé aucun salaire pour le temps qu'ils y ont em-
« ployé. Nous n'avons pu nous empêcher d'être frappé
« des inconvénients attachés à la nature de cette contri-
« bution. »

Quels arguments pouvaient donc invoquer les cours souveraines pour résister aux sentiments généreux du roi et infirmer ses décisions ? Elles soutenaient dit M. de Girardot, que la corvée n'avait rien de plus odieux que l'arrière-ban, la milice, le classement des matelots ; que tous les inconvénients qui lui étaient reprochés disparaissaient avec la méthode de la division du travail par tâches qui, à part le paiement, rétablissait le corvéable dans la même position que l'ouvrier ordinaire ; et, qu'enfin de très beaux travaux avaient été obtenus de la sorte dans les Généralités de Champagne, de Lorraine, d'Orléans de Poitiers, de Tours, etc.

Au fond, la résistance des Parlements était due à ce que

qui, dénonçant au Parlement une brochure dans laquelle Voltaire préconisait l'abolition de la corvée, n'hésita pas à s'exprimer ainsi.

les privilèges de la noblesse étaient menacés par l'ensemble des réformes dont Turgot poursuivait la réalisation.

Ainsi qu'il l'avait prévu, cet homme de bien allait succomber sous la coalition de tous ceux qui profitaient des abus.

Les instructions qu'il donna pour l'exécution de l'édit, et sans lesquelles l'édit n'aurait été qu'une mesure de parade, contribuèrent pour beaucoup à sa chute. Les dépenses des travaux publics seront supportées, disait-il, par ceux qui en profitent, c'est-à-dire par les propriétaires, privilégiés ou non, sans aucune exception, et suivant le mode adopté pour la reconstruction des églises et presbytères. En conséquence, il prescrivait aux intendants de « faire dresser un rôle des biens fonds situés dans chaque paroisse de sa Généralité et de répartir la somme fixée par le roi pour la contribution aux travaux publics, sur tous les biens fonds, dans la proportion de leur valeur ».

Ces dispositions nous montrent Turgot profitant des pouvoirs qui lui étaient confiés pour achever l'œuvre, trop restreinte selon son cœur, du simple intendant qu'il était naguère ; elles nous le montrent s'attaquant courageusement et sans espoir de succès à ces privilèges que ses fonctions antérieures l'avaient, malgré lui, obligé à respecter. L'édit supprimant la corvée était du mois de février 1776 ; le 12 mai suivant, Turgot, vaincu par les intrigues de Cour qu'il avait si bien prévues, se retirait ; et, le 16 juin, son successeur, M. de Clugny, s'empressait

d'entamer les négociations qui allaient aboutir au rétablissement des anciens usages.

Une lettre circulaire (1) fut adressée aux intendants pour les consulter « sur les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter des opérations ordonnées par l'édit de février et sur les moyens de parvenir à son exécution complète. »

Dans cette lettre, le nouveau Contrôleur Général laissait à dessein percer ses intentions : « L'arbitraire et peut-être l'insuffisance de l'impôt, la difficulté de l'extension de l'édit dans quelques provinces, ces considérations qui ont été mises sous les yeux du roi ont paru à S. M. mériter la plus sérieuse attention. »

« Enfin, si vous pensez qu'il entraîne de trop grands inconvénients dans sa forme actuelle, quelle serait celle qui vous paraîtrait la plus convenable de lui substituer, relativement à la situation de votre Généralité ? »

Nous avons retrouvé, dans les *Archives du Cher*, la réponse de l'Intendant du Berri. Elle proposait de transformer l'impôt en argent sur les propriétaires de biens fonds en une prestation en nature : le service des charrois. Le transport des matériaux étant ainsi fourni gratuitement, l'intendant pensait que la somme affectée par le Trésor à la province, pour les chemins publics, suffirait à payer le reste des frais et, notamment, les salaires des manœuvres, conformément à l'édit de 1776.

(1) Fonds de l'intendance. Lettre adressée à M. de Brou, intendant du Berri, reproduite par M. de Girardot.

C'était une proposition bien modérée et qui respectait les principes de l'édit. Que furent les réponses des autres intendants ? Nous l'ignorons.

Dans tous les cas, le 11 août 1776, Louis XVI détruisit, sous l'influence des comparses qui avaient remplacé Turgot, et malgré la prudence des mots, ce que de sages conseils lui avaient fait faire de bien. Par une déclaration, enregistrée au Parlement le 19 août, il rétablit *par provision* le système de la corvée.

En avril 1777, le contrôleur général Taboureaux accentua le caractère de cette mesure en écrivant aux intendants : « La pensée du Roi n'a pas été de dénaturer la
« corvée en elle-même ni de la convertir en imposition ;
« elle doit être suivie dans le même esprit et par les mêmes
« moyens qui avaient lieu avant l'édit de février 1776, en
« prenant seulement tous les tempéraments pour la
« rendre la moins onéreuse qu'il est possible à la partie
« du peuple la plus pauvre, aux simples journaliers. Vous
« ne devez pas perdre de vue ces principes qui sont con-
« signés dans les instructions les plus anciennes et dans
« les lettres qui vous ont été écrites par mes prédécesseurs,
« sous le règne du feu roi. C'est là où vous trouverez les
« traces de l'usage observé avant l'édit de 1776, auquel le
« roi s'est référé. »

La construction des chemins cessait d'être considérée comme une charge de la propriété. Les privilèges, cette fois encore, en étaient quittes pour la peur.

Les pauvres continueraient à assumer seuls la charge des

travaux qui profitaient surtout aux riches. Seulement il fallait sauver les apparences, et avoir l'air de ne pas favoriser, en dernière analyse, les errements qu'on avait si souvent condamnés. On s'efforça donc de rechercher les moyens susceptibles ; 1^o d'établir plus d'égalité entre les contribuables ; 2^o de faire exécuter les ouvrages d'une manière plus convenable. Autrement dit, on s'efforça de répartir le mal entre les malheureux, d'une manière *équitable*, et de telle sorte que ce mal fût le plus possible utile aux riches. C'est dans cet esprit hypocrite et subtil, dans cette pensée égoïste et réactionnaire, que les dernières instructions générales dont nous avons à parler furent adressées aux intendants.

« Les plans et devis des travaux de construction établis par les ingénieurs devaient être soumis à l'approbation du Conseil des ponts et chaussées.

« Les projets des travaux de réparation et d'entretien devaient être autorisés directement par l'intendant.

« Les ingénieurs devaient dresser un tableau contenant tous les renseignements propres à faire apprécier les forces de chaque communauté appelée à concourir aux travaux.

« Nulle paroisse ne pouvait être contrainte à travailler plus de douze jours ni être transportée à plus de 8000 toises de distance.

« Les charrois et transports de matériaux devaient être imposés aux communautés les plus riches en animaux de trait. »

Nous avons insisté précédemment sur l'espèce d'omnipotence dont les intendants avaient joui au point de vue des travaux publics et sur ce fait que, véritables créateurs de la corvée, les intendants, peu soucieux des instructions ministérielles, l'avaient administrée à leur gré et modelée suivant leur but.

Revenant, avec le ministère de Necker, à la partie spéciale de notre sujet, il nous paraît indispensable pour bien établir, quant aux voies et moyens, la situation du Berri en 1778, de rappeler les méthodes suivies par les intendants de la province, dans la période d'activité inaugurée par Trudaine. Durant cette période, le Berri avait eu trois intendants : MM. Dodart, Dupré de Saint-Maur, et Feydau de Brou. Le premier n'a laissé aucune trace d'action réformatrice ni d'initiative propre.

Nous savons que la province n'avait pas beaucoup profité des entreprises réalisées par Trudaine et qu'elle avait été parmi les plus déshéritées ; aussi, l'intendant n'ayant eu que peu d'ouvrages à exécuter, avait-il utilisé la corvée, telle que la lui avaient transmise ses prédécesseurs, et sans éprouver le besoin de la modifier. Lorsque, par la suite, les travaux augmentèrent d'importance, les vices et les abus de la corvée devinrent plus sensibles et l'Administration se trouva dans l'obligation, tout au moins morale, d'intervenir.

M. Dupré de Saint-Maur, en 1766, se préoccupa d'introduire plus de justice dans la répartition des tâches, au premier degré, entre paroisses, et, au second, entre cor-

véables d'une même paroisse. Dans ce but, il invita les syndics à lui faire connaître en détail les forces corvéables de leurs paroisses. Avec cet élément d'appréciation, d'une part, et les plans et devis du service des ponts et chaussées, d'autre part, l'intendant devait opérer lui-même la répartition du premier degré. La nature et la quantité des travaux imposés à chaque paroisse étant ainsi fixées, il aurait confié à chaque syndic le soin de procéder, d'après ses propres lumières, à un projet de répartition entre corvéables (deuxième degré).

Pour faciliter cette opération délicate, l'intendant aurait adressé à tous les syndics un état en blanc qu'ils n'auraient eu qu'à remplir et lui retourner.

Mais, « l'indolence naturelle aux campagnards du Berri, « et la crainte de toute nouveauté » empêchèrent ces améliorations de se réaliser.

Dans l'intérêt de la bonne et rapide exécution des travaux, M. Dupré de Saint-Maur avait annoncé qu'il supprimait la prison pour les retardataires et qu'il ferait dorénavant procéder, aux frais des défaillants, à l'adjudication des tâches non exécutées ; il avait aussi fait appel au sentiment de l'émulation, en promettant des récompenses à ceux qui auraient le mieux exécuté leurs tâches.

Toutes ces tentatives, non moins ingénieuses que les précédentes, ne trouvèrent pas d'écho ; leur résultat fut à peu près nul.

M. Feydau de Brou est l'intendant qui présida à l'ouverture des séances de l'Assemblée provinciale ; c'est

aussi celui qui, interrogé dans un but tendancieux par M. de Clugny sur l'application des réformes accomplies par Turgot, eut le courage de les approuver encore dans le principe et d'en souhaiter le maintien.

Mais nous avons vu que cette opinion n'avait pas prévalu, pour l'unique raison que la taxation de tous les propriétaires sans distinction, base fondamentale du système créé par Turgot, était condamnée d'avance, qu'elle dût être perçue en argent, comme l'avait voulu Turgot, ou en nature, comme le proposait M. de Brou.

Livré à ses seules ressources jusqu'à l'établissement de l'Assemblée provinciale, M. de Brou avait été obligé, comme tous ses collègues, de se borner à répartir, de la façon la plus équitable, « le mal entre les malheureux ». Encore, les efforts qu'il avait faits dans ce sens étaient-ils, presque toujours, restés sans succès. Ce qui est intéressant à noter dans son administration personnelle, c'est qu'il ne cessa pas d'accorder sa préférence au système de la prestation en nature.

Interrogé par Necker, en septembre 1777, sur les avantages ou les inconvénients de la liberté laissée aux communautés d'opter entre le travail en nature et la contribution en argent, il avait conclu au maintien pur et simple de la corvée en nature (1), en basant son opinion : 1^o sur l'observation constante que les communautés ne faisaient jamais cette option librement ; 2^o sur ce fait que

(1) Réponse à la lettre de Necker du 8 septembre 1777.

les laboureurs non propriétaires, mais imposés à la Taille pour leur exploitation, seraient écrasés par une contribution en argent répartie au marc la livre de leur cote taillable, tandis que les simples journaliers, aussi malheureux, mais moins imposés toutes proportions gardées, ne paieraient que quelques sous. La formule aurait pu être celle-ci : ne prenez pas comme base d'une contribution en argent l'impôt tel qu'il est établi à l'heure actuelle, sinon vous vous exposerez à changer « votre cheval borgne pour un aveugle » ; puisque vous ne pouvez ou ne voulez faire mieux, tenez-vous-en à la prestation en nature.

..

Il nous reste à examiner comment, dans la pratique, fonctionnait en Berri le système de la corvée, lorsque l'Assemblée provinciale vint ajouter son initiative à celle de l'intendant.

Les travaux de construction et d'entretien une fois décidés par le corps des ponts et chaussées (1), il était d'usage d'envoyer au syndic de chaque paroisse un ordre signé de l'intendant pour commander, à tous les laboureurs et manœuvriers de se rendre, au jour indiqué, à

(1) Il comprenait l'ingénieur en chef aux appointements de 6.250 livres, un inspecteur et trois sous-inspecteurs résidant à Bourges, à la Charité, à Châteauroux et à la Châtre, aux appointements de 2.200 et 2 100, trois commis, huit conducteurs principaux à 450 livres, et enfin cinquante quatre piqueurs dont le traitement variait entre 40 et 60 livres par mois. Total 37.390 livres.

l'atelier qui leur était assigné, pour y exécuter les tâches qui leur incombait, et auxquelles ils étaient tenus de travailler sans interruption. Voilà comment devait, en bonne règle, se produire la mise en œuvre. En fait, cet ordre de l'intendant n'était pas exécuté, parce que, raisonnablement, il n'était pas exécutable. Que serait-il advenu, en effet, si tous les hommes d'une même paroisse avaient abandonné à la fois leurs demeures ? D'abord la vie de la paroisse se serait complètement arrêtée, puisqu'il aurait fallu chômer pour tous les ouvrages, même pour ceux qui ne peuvent se remettre ; puis, en cas d'incendie ou de pillage, la paroisse aurait été en un clin d'œil, et faute de secours, la proie des flammes ou des bandits.

Il résultait de cette impossibilité matérielle que c'était à peine si le syndic lui-même se présentait au jour indiqué. « Les autres habitants arrivaient de jour à autre, un à un, « deux ou trois ensemble, laboureurs ou manœuvres, « quand ils en avaient le loisir ou quand il leur plaisait. « Ils trouvaient ou ne trouvaient pas le conducteur qui, « quelquefois, s'ennuyant d'attendre et de ne voir venir « personne, s'en allait. S'il était sur la route, il leur « donnait une tâche ; s'il n'y était pas, ces corvéables « inattendus s'en retournaient, prenant acte de l'absence « de l'employé, et se réservant ainsi un motif d'excuse, « pour le cas où ils seraient poursuivis comme réfrac-
« taires. »

Ainsi, quand les populations répondaient à l'appel de l'intendant, c'était toujours sans ordre ni régularité.

Mais, les retards ainsi apportés dans l'exécution de travaux parfois très urgents, étaient souvent beaucoup plus grands : comme il n'était rien alloué pour le port des ordres de l'intendant, celui-ci ou ses délégués étaient obligés de les confier à des hommes de complaisance qui ne les remettaient aux intéressés que longtemps après ou même pas du tout ; les syndics en profitaient pour gagner du temps et feignaient volontiers de n'avoir pas été avisés.

On conçoit sans peine qu'une pareille organisation n'ait donné que de mauvais résultats. Comment arriver, avec un personnel aussi instable et peu zélé, à construire de nouvelles routes ? On ne pouvait y parvenir, tant bien que mal, qu'à la condition de négliger l'entretien et la réparation des routes anciennes, et c'était bien en réalité ce que l'on faisait. Aussi, en fin de compte, rien ne tenait-il debout. Les chemins neufs étaient construits en dépit du bon sens et les anciens n'étaient jamais en bon état. « La principale cause de la dégradation des routes, dit M. de Girardot, était le temps qui s'écoulait entre les réparations qu'on y faisait par corvée. L'intervalle le plus long était de novembre en mai. Pendant cinq mois au moins des saisons les plus préjudiciables, on abandonnait le travail des chemins, bien qu'ils ne cessassent pas d'être fréquentés. Ils se dégradaient tellement, il s'y faisait des ornières si profondes, surtout dans cette province où les matériaux sont généralement tendres, qu'au lieu d'un entretien, c'était une espèce de reconstruction qu'il s'agissait de faire chaque printemps. »

Si donc de nouvelles constructions étaient entreprises, c'était au détriment des routes terminées qui, bien vite dégradées, ne se consolidaient jamais.

La province du Berri recevait tous les ans, sur l'impôt général, une somme de 60.000 livres, qui devait être affectée à la construction et à l'entretien des routes pavées et au paiement des frais de personnel et de matériel. Mais cette somme dérisoire était largement absorbée par l'entretien des neuf lieues de pavés qu'on avait créées, et par le paiement des agents du service des ponts et chaussées.

Tout le fardeau des travaux publics retombait donc sur la corvée, et ce fardeau était lourd : il comprenait, chaque année, l'entretien et la réparation de 368 kilomètres de routes entièrement terminées, l'achèvement, et, selon les prévisions de l'époque, la construction de cinq lieues et demie de routes à terminer ou à ouvrir. (184 lieues à perfectionner ou à ouvrir, à raison de cinq lieues et demie par an, dit l'abbé de Barzelles dans son rapport.)

L'Assemblée provinciale avait donc une tâche des plus difficiles. Ne disposant pas d'autres moyens que celui de la corvée pour doter le Berri de bonnes voies de communication, il fallait, ou qu'elle décidât et obtint de la remplacer, ou qu'elle la réglementât de façon à la rendre plus douce aux travailleurs et plus utile aux travaux. Il fallait qu'elle réussît là où ministres et intendants-réformateurs avaient sans cesse échoué.

Un simple mot en terminant sur une institution dont il sera parlé, à diverses reprises, dans notre partie spéciale :

les ateliers de charité. Ainsi que l'indique leur nom, ces ateliers, dont les fonds provenaient de la charité publique, avaient pour but de procurer du travail aux indigents. Ils étaient affectés par l'Administration aux entreprises qui paraissaient les plus utiles.

II. — Rapport du Bureau des Travaux Publics et délibération de l'Assemblée.

Le Bureau formulait d'une façon très nette le problème que l'Assemblée devait, avant tout, s'efforcer de résoudre.

« Faut-il employer la corvée, faut-il la rejeter ? »

« Peut-on la rejeter en partie et en partie l'admettre ? »

« Peut-on, enfin, en écarter les abus, au point de la rendre une institution bonne et qui n'excite plus la tendre et juste pitié de l'humanité. »

« Pendant quarante ans, dit le rapporteur, le feu roi et tous les ministres crurent la corvée nécessaire ; M. de Trudaine sut la faire applaudir par le succès qu'il en obtint. En effet, Messieurs, c'est par ce moyen que cet administrateur estimable créa, pour ainsi dire, cette chaîne immense de communications qui unit tous les points de la France et verse dans son sein les richesses de ses voisins, en échange des produits de son sol fertile qui excèdent sa consommation. C'est par elle que ses partisans croient voir fleurir des provinces que la nature semblait avoir condamnées à être privées des bienfaits du Commerce et de la circulation. Tous les avan-

« tages qu'apportent les communications multipliées et
« faciles, c'est à elle qu'ils croient le devoir et ils pensent
« que, sans cette institution précieuse, la France serait
« encore dans la langueur où elle est restée pendant des
« siècles et dont elle est sortie, en peu d'années, sous ses
« auspices. »

Telles étaient les considérations de fait qui militaient en faveur du maintien de la corvée.

« D'autres, poursuivait le rapporteur, croyant voir une
« sorte d'injustice dans la répartition de cette charge sur
« la classe des citoyens qui y sont assujettis, émus par
« cette tendre et estimable pitié qui souffre de voir souffrir
« son semblable, accusèrent la corvée de tous les maux
« qu'ils lui voyaient produire et, en confondant sa nature
« et ses abus, prononcèrent sa condamnation au tribunal
« de l'humanité. Leurs cris arrivèrent jusqu'au trône et
« l'autorité, croyant s'être trompée pendant quarante ans,
« eut la noble franchise de l'avouer. La corvée fut dé-
« truite. La sensibilité porta cette loi, l'expérience força
« de revenir sur ses pas. »

Il y avait là, on le sent très bien, une critique de la réforme accomplie par Turgot. Le Bureau, nous en jugerons encore mieux par les phrases qui suivent, était hostile au principe de la taxation de tous les propriétaires sans exception.

« Cependant, avec la corvée, on vit reparaître ses abus.
« Le pauvre gémit encore sous sa tâche. Son espoir se
« ranime en ce moment dans cette province : il espère,

« sous votre administration paternelle, voir tous ses maux
 « adoucis ; il espère que vous vous occuperez au moins
 « de lui alléger le fardeau que la loi lui a imposé. »

Mais comment alléger ce fardeau ? Serait-ce par le procédé à tendance égalitaire de Turgot ?

Non. Le Bureau s'empressait de le déclarer pour éviter le moindre doute à cet égard. « Nous avons pris pour
 • principe que la Corvée, soit en nature, soit en argent,
 « étant un impôt, il ne nous appartient ni de l'ôter ni de
 « la transmettre sur d'autres citoyens que ceux que l'autorité législative y a désignés imposables. » Son rôle, déclarait-il, devait se borner à répartir cet impôt de la manière la plus équitable entre ceux qui y étaient assujettis, et à le percevoir « par les moyens qui leur seraient le moins à charge ».

Si le Bureau avait réellement souffert de voir son action réformatrice ainsi limitée, il aurait pu exprimer le regret que ses pouvoirs ne lui permissent pas de prendre le mal par la racine, en s'attaquant directement aux règles constitutives de l'impôt ; il aurait pu émettre le vœu que ses pouvoirs fussent étendus ou que la Royauté prit elle-même l'initiative d'une réforme d'ensemble. Il ne le fit pas, parce qu'il professait, en réalité, une opinion nettement conservatrice, et que cette opinion lui assignait en somme les mêmes limites que ses pouvoirs. Il ne voyait pas ou ne voulait pas voir, que son opportunisme lui liait les mains ; il ne voyait pas ou il ne voulait pas voir, que les difficultés avec lesquelles il se trouvait aux prises au-

raient été facilement aplanies, si le moyen lui avait été donné d'augmenter les ressources de la province par la taxation, en argent ou en nature, des citoyens riches.

Maintenir la corvée en la règlementant, ou lui substituer un impôt en argent, c'était toujours « répartir le mal entre les malheureux », si les classes pauvres devaient continuer à supporter seules toute la charge des travaux publics.

Pour dissimuler son embarras et se dispenser d'expliquer pourquoi elle n'envisageait même pas l'intérêt qu'il pouvait y avoir à reprendre l'œuvre de Turgot, la Commission insinuait que la logique lui commandait de s'attacher d'abord à revivifier l'ancienne organisation par les moyens dont elle disposait légalement. « Réduite à ce point, disait-elle, l'importance de cette question nous a encore paru telle que plusieurs de nous qui ne s'en étaient jamais occupés, furent effrayés d'avoir à juger une cause sur laquelle les administrateurs les plus consommés ont porté des jugements contraires. »

Sa mission ainsi définie, elle expliquait que, pour former son opinion, elle avait examiné en détail les règlements qu'elle avait pu se procurer sur la corvée et les divers mémoires qui lui avaient été remis par le Président. Mais, la matière était si délicate, qu'après avoir procédé à pareille enquête, elle déclarait hésiter encore ; et son hésitation fit, en effet, qu'elle se borna à proposer la lecture d'un mémoire qui lui avait paru particulièrement instructif, et dont elle souhaitait que l'Assemblée s'inspirât dans ses délibérations.

Le mémoire dont il s'agit était celui de M. de Montrocher, ingénieur en chef de la province. Il exposait que toutes les méthodes connues pouvaient se réduire à deux : celle qui pourvoyait à la confection et à l'entretien des chemins par le travail des corvéables, et celle qui y pourvoyait avec leur argent.

Le travail en nature présentait, spécialement en Berri, de très gros inconvénients, qui s'ajoutaient à ceux que nous avons signalés, et que M. de Montrocher décrivait ainsi : « La province n'est pas assez peuplée à raison de
 « son étendue. Le laboureur et le journalier y sont égale-
 « ment pauvres. Trois ou quatre maisons à côté d'une
 « église s'appellent un bourg ; le surplus de la paroisse,
 « qui occupe quelquefois une lieue d'étendue et davan-
 « tage, consiste en métairies et locatures, dispersées çà et
 « là, dont la communication, presque toujours difficile,
 « est souvent impraticable dans les temps pluvieux : les
 « chemins, surtout dans les contrées fertiles, sont bordés
 « de haies et d'arbres qui nuisent au défrichement ; on
 « leur donne le nom de rues, et ces rues sont si resserrées
 « qu'il est fort ordinaire que deux voitures ne puissent pas
 » y passer de front, d'où s'ensuit la difficulté de se rendre
 « aux travaux avec des attelages. »

« La dispersion des habitants fait qu'il n'y a point de
 « maîtres d'écoles dans la plupart des paroisses ; le syn-
 « dic et les habitants ne savent ni lire ni écrire ; les ordres
 « se communiquent très lentement et s'exécutent de
 « même. Les dénombrements sont mal faits et faux ; on ne

« peut les vérifier sans beaucoup de peines. Lorsque les
« cavaliers de la maréchaussée vont contraindre des ré-
« fractaires, ceux-ci, à la faveur des haies et des bois dont
» la province est couverte, s'évadent, se soustraient à la
« punition, et leurs tâches restent à faire. Il y a beaucoup
» plus de bœufs que de chevaux sujets à la corvée ; leur
« travail est plus lent et plus embarrassant sur les ateliers,
« ils sont exposés à se blesser et quelquefois à périr,
« lorsqu'on les fait venir de trois ou quatre lieues, attelés
« à des voitures, par des chemins pierreux ou semblables
« à ceux dont nous avons parlé. Aussi les propriétaires
« demandent-ils tous les jours, que l'on convertisse en ou-
« vrage de main-d'œuvre les tâches de leurs bœufs, sinon
« ils aiment mieux en payer le rachat en argent que de
« les envoyer aux travaux de la sorte.

« Enfin un très grand inconvénient est l'embarras de
« trouver des gîtes pour les hommes et les bestiaux. Les
« ateliers sont quelquefois fort éloignés des habitations,
« les corvéables sont obligés de se disperser dans diffé-
« rents domaines, écartés les uns des autres, ce qui oc-
« casionne une perte de temps considérable. »

M. de Montrocher estimait, qu'avec le travail continuel d'un journalier payé 300 livres par an, il pourrait entretenir 2.000 toises de routes, que 200 manœuvres, appelés du printemps à l'automne, pouvaient à peine rendre viables pour quelques jours. Toutefois, il jugeait difficile l'organisation d'un service de travailleurs fonctionnalisés et se prononçait encore pour la corvée, qui, sui-

vant lui, était susceptible de grands perfectionnements.

Les partisans de la prestation en argent se fondant, en particulier, sur l'avantage que devait présenter l'exécution des travaux par des hommes du métier, proposaient divers systèmes dont les types, en somme, se réduisaient à deux :

1^o Création d'un corps de pionniers dont la force et l'importance auraient été proportionnées aux travaux d'entretien et de construction qu'on aurait décidé d'exécuter annuellement dans la province. C'était le système mis en vigueur par une ordonnance d'un ministre novateur, M. de Saint-Germain, en 1776, et qui s'était maintenu dans la Généralité de Paris.

M. de Montrocher le signalait et le recommandait en passant à l'Assemblée, bien qu'il révélât de graves imperfections. Notons seulement les difficultés que présentait le simple recrutement du corps. A cette époque où la carrière des armes était en très grande faveur, les jeunes hommes n'auraient eu que peu de goût pour ce régiment bizarre où, à la différence de notre corps moderne du génie, le troupier aurait surtout été un fonctionnaire civil, un simple cantonnier. Et puis, quelle indiscipline, quels désordres, quelles dépenses, pour nourrir, vêtir, loger une troupe aussi nombreuse, si l'on songe qu'on évaluait à 30.000 pour toute la France, le nombre des hommes qui auraient été nécessaire.

2^o Construction et entretien des routes par l'armée.

Le projet n'était pas nouveau. Outre qu'il avait été pratiqué souvent dans l'antiquité, notamment par les romains, il était revenu d'actualité avec Saint-Simon, qui, vers la fin du règne de Louis XIV, l'avait proposé au futur régent. « Pour réparer les chemins, disait Saint-Simon, il est aisé en pleine paix de répandre les troupes par le royaume et de les y employer ; on épargnerait des sommes considérables, on éviterait les friponneries des secrétaires des intendants eux-mêmes. » L'emploi des troupes empêcherait aussi les Grands d'affecter à leur travaux personnels les fonds destinés à construire des chemins pavés, des rues, des ponts, et... » Mirabeau père, dans l'*Ami des hommes*, préconisait aussi l'emploi de l'armée, comme un des moyens les plus actifs pour doter la France de bonnes routes. Voltaire, enfin, exprima le même avis et dit « que si le soldat se courbait en travaillant la terre, il se relèverait en marchant au feu. Mais l'opinion contraire avait de plus nombreux et non moins autorisés partisans. Elle représentait que les travaux publics, avec un pareil système, seraient délaissés complètement et partout en cas de guerre, et qu'au surplus, les hommes d'armes, en temps de paix, devaient se consacrer exclusivement à la préparation de la guerre. L'argument avait d'autant plus de force, qu'à cette époque, les guerres étaient fréquentes et, qu'en effet, les travaux publics risquaient d'être privés, au moment opportun, des bras qui leur étaient nécessaires. De nos jours, l'utilisation de l'armée pour les services d'intérêt public n'est admise,

comme on sait, qu'à titre tout à fait exceptionnel (incendies, inondations, catastrophes, grèves, etc...), et encore est-elle, sous cette réserve, très discutée, lorsque l'exception s'applique à certains travaux d'un ordre économique spécial (intervention de la troupe pour assurer, au cours d'une grève, le fonctionnement de services ou d'exploitations privés ayant, de par leur nature seulement, le caractère de services d'intérêt général).

Le principe moderne est que le citoyen appelé sous les drapeaux pour y recevoir l'instruction militaire, ne doit pas être détourné de sa tâche.

M. de Montrocher revenait à la corvée parce qu'il redoutait les innovations et que, dans certaines régions, les résultats obtenus avaient été des plus satisfaisants. Il estimait que les abus et les vexations s'atténueraient, si l'on répartissait la corvée par tâches, en assignant ces tâches par paroisses ; il pensait aussi que la lenteur des travaux n'était pas un vice irrémédiable et il en voulait pour preuve les ouvrages superbes faits par le travail en nature dans beaucoup de Généralités, l'Orléanais notamment qui avait fait ou entretenu 500 lieues par la corvée, tandis qu'avec 50.000 livres et la méthode de l'imposition, d'autres Généralités n'avaient construit ou entretenu que 80 lieues dans le même laps de temps.

Parmi les partisans du travail en nature, il en était aussi qui proposaient d'adoucir le sort des paroisses en leur permettant d'opter pour le travail, pour le rachat, ou pour l'imposition et l'adjudication.

Dans ce système, le principe de la corvée était maintenu, les tâches étaient assignées par paroisses ; mais, la répartition des tâches une fois faite, chaque paroisse exerçait sa faculté d'option au mieux de ses intérêts.

M. de Montrocher ne s'y arrêta pas, vraisemblablement parce qu'il ne voyait là qu'un moyen détourné de supprimer la corvée, sans règles uniformes et suivant la fantaisie de chaque paroisse ; il craignait que les fonds produits par le rachat ne fussent détournés de leur véritable destination.

« Avant, disait-il, de se décider à détruire la corvée pour
« la remplacer par un impôt, il faut d'abord l'envisager
« telle qu'elle doit être, c'est-à-dire dégagée des vices qui
« s'y sont introduits contre le vœu du Gouvernement. Ce
« serait peut-être se faire illusion que de comparer cet im-
« pôt pour les chemins avec le travail de ces chemins en
« nature, tel qu'il est actuellement, au lieu de le comparer
« avec ce même travail mis dans l'état de perfection auquel
« il peut et doit être amené. »

On devait, suivant lui, entre autres moyens propres à corriger les abus, « épier avec soin les jours de repos forcé, on dirait aujourd'hui « de chômage », des cultivateurs, pour les consacrer aux travaux publics. »

Au reste, M. de Montrocher fondait son opinion sur les observations qu'il avait pu faire comme homme de l'art, comme ingénieur en chef de la province, et il lui semblait que la question ne se devait poser que de la façon suivante : Dans l'état actuel des choses, quelles seront les ressources que fournira l'im-

pôt et quelles seront celles que donnera la corvée.

En évaluant les charges des travaux publics, pour toute l'étendue du territoire, au tiers du premier brevet de la taille, ce qui paraissait être la réalité, la contribution en argent fournissait, pour le Berri, une somme de 274.000 livres. Cette somme de 274.000 livres devait faire face à l'entretien de 92 lieues de chemins terminés. Or, l'entretien revenant à 600 livres pour la lieue de 2.000 toises, les routes du Berri devaient absorber 55.200 livres.

Il serait donc resté, pour les constructions nouvelles, une somme de 218.800 livres. Mais, la construction d'une lieue coûtant 40.000 livres environ, il ne pouvait être construit plus de cinq lieues et demie de routes nouvelles par an, et encore fallait-il déduire, par la suite, le coût d'entretien de chaque lieue terminée. Comme les projets établis portaient sur 484 lieues, il fallait, en conséquence, prévoir un délai de 40 ans pour leur réalisation.

La corvée donnait, elle, des ressources qui semblaient, par comparaison avec un impôt en argent établi sur les bases sus-indiquées, susceptibles d'une meilleure utilisation. Dans les 517 paroisses qui étaient alors soumises à la corvée, il y avait 40.000 manœuvres, 12.000 voituriers, 24.000 chevaux ou paires de bœufs, et la contribution, suivant l'usage antique du Berri, était de huit journées par an.

L'auteur du mémoire prévoyait que la voie du travail en nature procurerait, au bas mot, 320.000 journées de manœuvres, 96.000 journées de voituriers, 192.000 jour-

nées faites par cheval ou paire de bœufs, et il lui donnait sa préférence, parce qu'il comptait sur certaines réformes pour en perfectionner l'organisation. Il importait surtout, disait-il, de stimuler le zèle des corvéables, et le meilleur moyen d'y parvenir était d'introduire plus de justice dans la répartition des tâches.

• Jusque-là, le travail en nature avait été considéré comme un devoir personnel qui devait être acquitté par tous ceux dont il était permis de l'exiger ; les tâches étaient réparties à raison du nombre des corvéables et à raison du nombre des bêtes de charge et de trait, sans égard aux facultés, aux moyens d'existence respectifs des citoyens.

M. de Montrocher pensait, avec un certain nombre de réformateurs, que cette injustice sociale pouvait et devait disparaître et que, pour y parvenir, il suffirait de répartir le travail à effectuer entre les corvéables, « au marc la livre de la taille. »

Or, une réforme ainsi conçue ne pouvait être qu'approximative, puisqu'elle prenait pour base un impôt recelant la plus criante injustice. Il fallait bien pourtant s'en contenter, à défaut d'indications plus précises et de moyens plus radicaux. M. de Montrocher se tenait, dans son mémoire, à ce projet de réforme qu'il avait spécialement étudié, et qui devait comprendre : 1° L'évaluation des travaux à faire chaque année en prenant pour terme d'évaluation, le tiers du premier brevet de la taille des paroisses, qui, n'étant qu'à quatre lieues des routes, étaient

subordonnées à leurs travaux ; 2° La répartition du travail entre les corvéables, au marc la livre de ce premier brevet ; 3° L'octroi d'une remise sur la taille aux paroisses chargées des travaux ; 4° L'imposition de la somme ainsi remise sur les paroisses non appelées aux travaux.

La Commission avait montré ses sympathies pour les idées de M. de Montrocher, en retenant et communiquant son mémoire ; mais elle ne s'était formellement prononcée que sur l'idée maîtresse qui lui était commune : le maintien, tout au moins provisoire, de la corvée.

L'Assemblée devait décider, en pleine indépendance, les moyens qui lui paraîtraient capables d'en corriger les abus.

Elle recula, comme la Commission, devant les difficultés d'une réforme immédiate, et exprimant ses regrets de ne pouvoir « interrompre les travaux communs », c'est-à-dire réglementer la participation aux travaux suivant les distances, ni prendre un parti définitif, en pleine connaissance de cause, sur la suppression des corvées, non plus que sur les moyens d'en prévenir les abus et la rigueur, elle délibéra :

1° « Que les routes existantes seraient entretenues et
« les routes commencées, continuées en 1779 par le
« moyen de la corvée, mais en la distribuant par tâches
« aux différentes communautés, pour être, les dites tâches,
« réparties entre les individus suivant les anciennes
« formes, et en laissant aux communautés la liberté de
« faire faire les dites tâches par tels moyens qu'elles
« aviseraient. »

2° Que la prochaine Assemblée s'occuperait, dès le commencement de ses séances, des moyens les plus efficaces à prendre, relativement à la situation de la province, soit pour supprimer totalement la corvée, soit pour n'en laisser subsister que ce qui se pourrait concilier « avec les principes de justice et de bienfaisance qui avaient déterminé le roi à établir les Administrations provinciales. »

CHAPITRE IV

AGRICULTURE COMMERCE ET INDUSTRIE

I. — Considérations Générales.

La situation générale de la France, à la fin de l'ancien régime, au triple point de vue de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, a été décrite trop souvent et trop complètement (1), pour que nous songions à lui consacrer ici une étude détaillée.

De même, la situation spéciale, à cet égard, de la province du Berri, outre qu'elle a été traitée avec art dans des monographies restées célèbres (2), ressort très clairement des rapports et des délibérations que nous aurons à analyser. Il nous suffira donc, comme entrée en matière, d'indiquer en quelques mots l'aspect que présentaient, à l'époque où nous nous plaçons, ces trois branches vitales de la richesse publique.

L'Agriculture, en 1773, suffisait à la consommation de la

(1) V. Boitiaux, *Etat de la France en 1789*.

(2) G. de La Thaumassière, *Histoire du Berry*, Raynal, *Histoire du Berry depuis les temps anciens jusqu'en 1789*.

France, si l'on entend par là que la France n'était pas tributaire de l'étranger pour les produits agricoles indispensables à son alimentation. Elle était loin d'y suffire, au contraire, si l'on prend le mot consommation dans son sens exact, puisque cet équilibre entre la production et la consommation n'était dû, en réalité, qu'aux privations de toute sorte que l'anarchique organisation sociale d'alors infligeait à la majeure partie du peuple.

Prenons, pour fixer les idées, la production du blé en 1778, et comparons-la à celle de notre agriculture moderne. Les statistiques nous révèlent, qu'en 1778, la part qui serait revenue à chaque citoyen dans une répartition égale des grains, aurait été de 125 litres et que, moins d'un siècle plus tard, en 1860, cette part aurait été de 220 litres. La différence est d'autant plus sensible qu'en 1778 il n'y avait que quarante-et-un habitants sur cent qui mangeaient du pain de blé, tandis qu'en 1860 les deux tiers de la population en consommaient déjà.

En étendant la même comparaison à tous les autres objets d'alimentation, on verrait que la quantité de chacun de ces objets revenant à chaque individu en 1860, aurait été double environ de ce qu'elle était avant la Révolution. Or, de 1789 à 1860, la population s'était accrue d'un bon tiers.

Cet écart considérable — qui se révélerait tout aussi bien pour la qualité et la valeur de la production — tient évidemment à l'imperfection des procédés de culture qui étaient usités dans l'ancienne France. L'agriculture ayant

à sa disposition plus de bras qu'il ne lui en fallait et manquant des capitaux qui lui étaient indispensables, ne pouvait que végéter dans la routine. Le paysan, surchargé d'impôts et insuffisamment rémunéré, n'avait ni le goût ni le moyen d'améliorer son exploitation. Du mois de janvier jusqu'à la moisson, disent les auteurs du temps, la plupart des ouvriers des champs étaient réduits à la plus effroyable mendicité et les autres, simulant la misère pour éviter les rigueurs du fisc, s'abstenaient de toutes les dépenses qui auraient été de nature à les trahir. Personne ne cherchait par suite à accroître et perfectionner le rendement des terres ; tout le monde vivait au jour le jour et travaillait le moins possible pour ne pas sacrifier ses forces en pure perte. L'oisiveté, la contrebande ou le braconnage séduisaient et entraînaient ceux mêmes qui, nés particulièrement actifs et laborieux, répugnaient le plus à ce genre d'existence. Dans les provinces les mieux dotées par la nature, il n'y avait ni prairies artificielles, ni culture de pommes de terre, de carottes, d'arbres fruitiers, etc. Les instruments de labour y étaient en mauvais état et les bâtiments en ruine.

Et comment en aurait-il été autrement dans une nation où la propriété terrienne était, pour ainsi dire, le monopole exclusif de l'Eglise et de la noblesse ? Si encore les gens d'église et les nobles avaient continué de s'intéresser à l'agriculture, d'en diriger ou d'en suivre les travaux, leur propre intérêt les aurait obligés, dans une certaine mesure, à ménager le paysan, à stimuler et encou-

rager son initiative. Mais, depuis plus d'un demi-siècle, l'isolement s'était fait entre les diverses classes de la population. L'espèce de tutelle et de protectorat que le seigneur avait exercée autrefois sur l'agriculture, cette communauté relative de vie et d'intérêts qui avait atténué jadis l'antagonisme de leurs rapports, n'existaient plus qu'en apparence. Dépouillé de son ancienne autorité et de son ancien prestige moral, le seigneur, retenu par ses plaisirs à la Cour ou dans les villes, ne paraissait plus dans ses terres que pour y toucher ses fermages. Jamais de remises, ni de concessions, ni d'avances de fonds, pour l'amélioration de ses domaines ; c'était la somme entière que son nouveau genre de vie l'obligeait à exiger de malheureux esclaves, cultivant sans engrais, souvent même sans paille et, presque toujours, avec un matériel hors d'usage. Les redevances qui autrefois représentaient, si peu que ce fût, le paiement d'une location, avaient perdu tout à fait ce caractère pour revêtir celui de créances et de privilèges odieux.

L'agriculture s'était à peu près maintenue dans la Flandre, l'Alsace et une partie de l'Artois ; partout ailleurs, elle était tombée dans le plus absolu dénûment. Il aurait fallu, dit-on, plus de dix milliards pour la mettre au niveau de celle de l'Angleterre. Mais, c'était encore le centre de la France (la province du Berri en particulier) qui accusait la plus grande misère. Le déplorable système des jachères s'y était tellement accrédité que le cultivateur, dans sa pauvreté et son ignorance, le croyait et le voulait

immuable. Pas de bestiaux, pas d'engrais, pas d'argent, pourrait-on dire. La faute en était principalement au clergé qui, touchant la dîme sur les terres à grain, frappait d'interdit toutes les cultures autres que celle des céréales, et perpétuait ainsi les antiques usages du Moyen Âge. Les prairies artificielles auraient été une précieuse ressource pour les régions du centre, qui se seraient merveilleusement prêtées à l'élevage, notamment à celui des chevaux. Elles faisaient totalement défaut. Du reste, le Berri, appelé communément « la petite Sibérie de la France », avait déperî à ce point, que l'arpent de terre y était, dans ses parties les plus désolées, évalué par dérision à « trois livres quand il s'y trouvait un lièvre. »

Par un arrêt du Conseil du 31 janvier 1762, une société d'agriculture y avait été instituée, sur le type de celles qui avaient fonctionné avec succès dans diverses autres provinces, et spécialement en Bretagne. Malgré les louables efforts qu'elle avait tentés pour venir en aide à l'agriculture, les résultats obtenus avaient été presque nuls. Nous verrons que l'Assemblée provinciale de 1778, lorsqu'elle reprit les études, les recherches et les expériences (1) poursuivies par cette société, au cours de

(1) En 1762, elle s'était occupée des mesures propres à améliorer la race des bêtes à laine, à empêcher les dégâts occasionnés dans diverses contrées par le trop grand nombre des chèvres, à augmenter la durée des baux des biens ruraux, à faciliter l'accroissement de la population, etc.

En 1763, elle avait cherché à répandre la culture du trèfle de

son existence, d'ailleurs très précaire, ne fut pas plus heureuse qu'elle.

La Révolution pouvait seule, en effet, par la transformation profonde qu'elle opéra dans le régime de la propriété, faire renaître et prospérer l'agriculture.

Les sociétés d'agriculture et les Assemblées provinciales tournaient dans un cercle vicieux, puisqu'il ne leur appartenait pas de délivrer et d'émanciper la petite propriété, et que, de cette délivrance et de cette émancipation, dépendait le libre essor du progrès :

..

Le *Commerce* et l'*Industrie* n'étaient pas, à la fin du xviii^e siècle, dans des conditions meilleures que l'Agriculture. Unis à celle-ci par un lien de dépendance très étroit, ils subissaient tout naturellement le contre-coup de la crise endémique qui sévissait sur elle ; de plus, ils étaient arrêtés dans leur développement par des causes qui leur étaient propres ou spéciales, notamment par la réglementation à laquelle ils étaient soumis et par les taxes fiscales dont ils étaient frappés.

La liberté du commerce et de l'industrie n'existait pas, comme l'on sait, sous l'ancien régime. L'organisation

Hollande et avait essayé la culture du ver-à-soie en faisant venir d'Avignon une quantité considérable de mûriers.

En 1763, elle avait recherché et indiqué les moyens de rendre le Cher navigable. Après 1763, la Société ne se réunit plus que très irrégulièrement et, en 1772, finit par ne plus se réunir du tout.

restrictive que le travail et le négoce avaient nécessité reposait sur trois principes fondamentaux qui avaient reçu force de loi : 1° « Tous les artisans et marchands étaient
« classés par corporations, auxquelles ils ne pouvaient se
« soustraire et dont ils subissaient les statuts.

2° « Toute personne n'était point autorisée à tra-
« vailler ou à commercer pour son propre compte en
« ouvrant boutique ou atelier et en entrant dans la corpo-
« ration correspondante. Il fallait, pour cela, subir un
« stage et un examen professionnel, payer des droits à la
« corporation et au trésor royal. Le stage était parfois
« long, l'examen difficile, et le nombre des apprentis que
« chaque patron pouvait prendre était limité réglemen-
« tairement.

3° « Chaque corporation avait ses règlements propres,
« qui déterminaient étroitement le genre de fabrication
« ou de commerce seul permis à ses membres ; ils fixaient
« aussi les conditions de fabrication et la qualité des
« produits mis en vente (1). »

Cette réglementation autoritaire appliquée strictement par les maîtrises et *jurandes*, organes administratifs de chaque corps de métier ou communauté, empêchait l'émulation et la concurrence, et rendait, par la même, tout progrès impossible. Les exagérations que ses abus entraînaient, avaient soulevé les plus vives critiques des publicistes et des économistes du xviii^e siècle. En 1776, Turgot,

(1) M. Esmein, *C. E.*, p. 692.

qui était devenu ministre, voulut appliquer les idées qu'il avait soutenues toute sa vie. Il fit décréter par le roi que le droit au travail serait désormais imprescriptible et inaliénable. Mais, toute la bourgeoisie se souleva contre lui et, à peine avait-il quitté le ministère, que les jurandes et les maîtrises étaient rétablies.

Toutefois, l'édit qui consacra cette mesure n'osa pas revenir à l'état de choses antérieur. Il réduisit le nombre des iniques privilèges que Turgot avait détruits et amoindrit très sensiblement leur importance.

Timide et imparfaite, cette réforme, n'était plus capable de rénover.

Le commerce et l'industrie avaient besoin, à cette époque, de la liberté que Turgot avait tenté de leur rendre ; c'était la dose toute entière qu'il leur fallait et non les parcelles qu'on leur abandonnait à regret.

A cette entrave résultant de leur réglementation, s'ajoutait, comme nous l'avons dit, celle provenant du système fiscal qui leur était appliqué, et ce n'était pas la moindre. Le régime des traites ou douanes avait élevé des cloisons entre les provinces et celui des péages féodaux avait divisé chacune d'elles en un nombre infini de petits Etats.

« A Nancy, dit M. Boitiaux (1), en 1784, sur 223 marchandises, il n'y en avait qu'un qui tirât toute ses marchandises de la France. Trois ou quatre en tiraient à peu près le cinquième de leurs assortiments, et, dans toute

(1) *Etat de la France*, p. 356.

« l'étendue des deux duchés de Lorraine et de Bar, on
 « n'aurait pas compté douze personnes commerçant avec
 « le reste du royaume. De Saint-Rambert à Nantes, 28 bu-
 « reaux de péage étaient établis sur les bords de la Loire,
 « comme des crocodiles le long du Nil. Au xvi^e siècle,
 « de Bercy à la place de grève de Paris, les marchands de
 « vins avaient seize espèces de droits à acquitter. »

Comment l'activité commerciale aurait-elle pu se faire jour, avec des obstacles de cette nature ?

En résumé, à part quelques grandes manufactures qui pouvaient, à juste titre, être considérées comme les plus actives de l'Europe (1), la France était, à la veille de la Révolution, dépourvue de cette vitalité industrielle et commerciale que les richesses abondantes et variées de son sol lui auraient, avec un peu d'organisation et de méthode, si largement et si facilement procurée.

De l'ancienne prospérité qu'elle avait jadis connue, il ne lui restait plus qu'un vague et lointain souvenir.

Le Berri était encore, à cet égard, parmi les provinces les plus déshéritées. A Bourges, la draperie qui avait été longtemps florissante, était tombée dans la détresse la plus complète. Les tentatives faites, depuis le commencement du xvi^e siècle, pour la ranimer et la relever, avaient sans cesse échoué. Le dernier moulin à foulon avait été détruit, en 1731, et il ne restait plus que celui du Moulin-Bastard.

(1) Les fabriques de coton et de laine de Normandie. Les fabriques de laine de Picardie et de Champagne. Les fabriques de toiles de Bretagne, de soie et d'acier du Lyonnais.

De même, l'industrie du coton qu'on avait essayé d'implanter dans la province en y établissant une manufacture royale, n'avait pas justifié les espérances qu'on avait fondées sur elle. Créée en 1757, la société chargée de cette exploitation dut, avant l'expiration de son bail, avouer les pertes considérables que d'énormes frais de transport lui avaient fait subir, et demander, pour se reconstituer, l'abandon d'une somme de 100.000 livres. Bien que le roi ait fait droit à cette demande et qu'il ait consenti, en outre, une subvention annuelle de 15.000 livres ; bien que, d'autre part, la manufacture ait été exemptée de tous droits d'entrée, il ne semble pas que l'entreprise soit jamais parvenue à se suffire. Enfin, la bonneterie qui était une des plus vieilles industries de la province, avait dégénéré à ce point, qu'elle ne possédait plus, en 1778, qu'une trentaine de métiers, et que le salaire de ses ouvriers s'était abaissé à des taux dérisoires. (6 sols par livre pour le cardeur de laine, 5 sols pour la fileuse, un sol pour la doubleuse, etc.)

L'Assemblée provinciale n'eut ni assez de moyens d'action, ni assez de ressources, pour mener sa tâche à bonne fin. D'ailleurs, ce que nous avons dit de l'agriculture, nous pourrions le répéter pour l'industrie et le commerce : le mal avait des racines trop profondes et trop étendues pour céder à des réformes spéciales et partielles ; il lui manquait la mine et le fer rouge de la Révolution.

II. - Rapport du Bureau de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie.

Ce rapport, dont il est seulement fait mention dans les procès-verbaux, exposait l'état de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, dans la province, en 1778.

Nous avons déjà indiqué, que selon toute vraisemblance, l'Assemblée, après s'en être fait donner lecture, avait décidé d'en ajourner l'étude et s'était réservée de le faire figurer aux procès-verbaux, lorsqu'il serait mis effectivement en délibération.

Ce n'est, en effet, qu'au cours des sessions de 1780 et de 1783, que furent exposées en détail les considérations relatives aux causes qui avaient ruiné diverses branches de l'activité provinciale, et que furent proposés les moyens propres à vivifier l'agriculture, encourager et développer le commerce et l'industrie.

Commission intermédiaire de 1778.

L'Assemblée, dans sa dernière séance, du 1^{er} décembre, avait nommé les membres qui devaient composer sa Commission intermédiaire.

Le scrutin avait désigné : MM. l'abbé de Vélard, de

Barbançon, de Bonneval, de Crosses, Desserrand, de Lavarenne et Geoffrenet-Desbeauxplains.

La session ayant été close le 2 décembre, la Commission commença à siéger le 14 du même mois et tint régulièrement, par la suite, une séance chaque semaine.

Mais l'Assemblée, comme nous l'avons vu, avait ajourné sa décision sur la plupart des questions qui lui avaient été soumises, et la Commission devait se borner à en poursuivre l'étude par des enquêtes et des « sondages », analogues à ceux dont il a été tant parlé ces temps derniers, à propos de l'impôt sur le revenu.

Son rôle, en tant qu'exécution proprement dite, se réduisait à opérer la division de la province en 24 arrondissements, comme le prescrivait, pour les élections du Tiers, le règlement voté à la séance du 29 novembre. Encore dut-elle attendre l'avis des députés sur le choix des chefs-lieux, si bien que, même sur ce point, rien de définitif ne fut arrêté.

Parmi les vœux émis par l'Assemblée, il s'en trouvait un qui proposait la substitution des arrondissements aux Elections, comme circonscriptions administratives pour le partage de l'impôt. La Commission allait aborder ce travail lorsque l'Archevêque, instruit en haut lieu, la pria d'y renoncer, sous prétexte de certaines difficultés qui, invoquées du reste en termes aussi vagues devant l'Assemblée, au cours de la session suivante, la déterminèrent à ajourner indéfiniment la question.

D'autre part, les efforts de la Commission pour mettre

sur pied un nouveau système de répartition de la corvée et de la taille, restèrent aussi sans résultat.

Entre autres causes, cette impuissance du début tenait à ce que l'autorité de l'Administration nouvelle manquait de bases certaines et à ce qu'elle était intentionnellement méconnue par les représentants des pouvoirs locaux, animés, contre tout pouvoir rival, d'un même sentiment d'hostilité.

La situation se modifia lorsque l'arrêt portant établissement de l'Assemblée provinciale, fut transformé en lettres patentes, enregistrées le 15 mai 1779. L'insistance de la Royauté, les termes chaleureux par lesquels elle manifestait sa volonté (1), donnèrent alors à la Commission un lustre et une influence qui lui permirent de parler haut et ferme.

C'est ainsi que, peu après, elle s'attaqua aux pratiques vicieuses dont souffrait l'administration des travaux publics, et osa demander, comme conclusion de ses critiques, que cette administration soit complètement remise à l'Assemblée provinciale.

Le fait dominant, à mon sens, de cette première tenue de la Commission intermédiaire, est une communication qui lui fut adressée par Necker, à l'occasion de la transmission du premier brevet de la taille de 1780, dont elle

(1) « Le zèle éclairé qui a dirigé ses premiers travaux a fortifié les espérances que nous avons conçues et nous a confirmé dans la pensée, etc. » V. Lettres patentes du 9 mai 1779, enregistrées au Parlement le 15 du même mois.

devait faire la répartition entre les Elections. Le ministre, dans une lettre spéciale qui prouve bien la très large portée qu'il voulait donner à sa création, demandait « qu'on lui indiquât les objets qu'il serait possible de « distraire du deuxième brevet pour les répartir en partie « au marc la livre de la capitation, afin d'y faire contri-
« buer les privilégiés. »

L'idée parut tellement grosse de conséquences, que la Commission, effrayée par la perspective d'innovations aussi libérales, répondit de la façon la plus évasive à la question, pourtant si précise, qui lui était posée.

Deuxième Assemblée de l'Administration provinciale.

D'après l'article 2 de l'arrêt du 12 juillet 1778, l'Assemblée n'aurait dû être convoquée qu'en 1780. Necker, désireux sans doute d'activer la marche de ses travaux, fit exception à la règle et invita les députés à se réunir pour la seconde fois, le 16 août 1779.

L'Intendant, M. Feydeau de Brou, ouvrit la session par un discours dans lequel il remercia l'Assemblée, au nom du roi, du zèle dont elle avait fait preuve, au cours de la première session, et lui annonça que le Gouvernement, favorable, en principe, au projet de règlement qu'elle lui avait proposé, réservait ses intentions définitives jusqu'à ce que les Administrations semblables créées dans d'autres Généralités, lui aient fait connaître leur opinion sur la matière. « Sa Majesté, dit-il, se prononcera lorsque le cours des différentes opinions l'auront mise à portée de « déterminer, en pleine connaissance de cause, la loi qui « pourrait donner à ces établissements la consistance la « plus solide et la plus avantageuse pour les peuples. »

(1) Il n'est pas fait mention, dans les procès-verbaux, de changements dans la composition de l'Assemblée ; il faut donc en conclure que les convocations furent adressées, sans tenir compte des décès ou des absences.

Enfin, il fit part des dispositions favorables du roi, « relativement à la demande qui lui avait été faite en 1778, « d'abonner le vingtième de la province ».

L'Assemblée décida, dans sa séance suivante, de nommer une délégation chargée de porter au roi les témoignages de sa reconnaissance, et le roi ayant consenti à recevoir cette députation, M. le marquis de Lancosme et M. Desbeauxplains furent désignés pour la composer.

CHAPITRE PREMIER

RÈGLEMENT

Délibération relative aux dépenses de l'Administration provinciale.

**1^o Proposition tendant à accorder une indemnité
aux députés et aux membres de la Commission intermédiaire.**

Nous avons vu que les Etats provinciaux de l'ancienne France avaient, d'une manière à peu près générale, quoiqu'avec des modalités différentes, admis le principe de l'indemnité.

Il semble bien d'ailleurs que ce principe ait toujours eu, même sous la monarchie, une tendance à prévaloir. C'est ainsi notamment que diverses ordonnances des ^{xvi}^e et ^{xvii}^e siècles, et de nombreux documents relatifs à la répartition entre contribuables des sommes destinées à solder la dépense des frais de représentation, attestent que les députés aux Etats Généraux recevaient une rétribution.

Mais cette rétribution n'était pas, comme l'indiquent les textes, fixe et uniforme ; à l'encontre de notre indem-

nité parlementaire moderne, elle était, suivant l'esprit et les usages du temps, proportionnée à l'importance des personnages.

À la fin du XVIII^e siècle, et bien qu'il ait été maintes fois appliqué, le principe ne laissait pas cependant d'être discuté, et les intéressés eux-mêmes manifestaient parfois une sorte de répugnance à solliciter la rémunération de leurs services.

En ce qui concerne l'Assemblée provinciale du Berri, le roi n'avait pris aucune décision attribuant une indemnité ou un traitement à ses membres. La question se posa d'une façon incidente, à l'occasion du rapport que la Commission des comptes avait été chargée de préparer pour établir les frais d'ensemble auxquels l'Administration était obligée de faire face.

Le rapporteur de la Commission, M. de Béthizy, abbé de Barzelles, invoquant l'intérêt qu'il y avait, pour la province, à faciliter l'accès de l'Assemblée aux hommes pauvres mais capables, proposa d'indemniser les députés.

Toutefois, malgré l'insistance qu'il y mit, l'Assemblée se refusa à se prononcer sur une question qu'elle jugeait trop personnelle, et elle pria son Président de proposer en son nom au Gouvernement « qu'au lieu d'honoraires, il soit donné à chacun de ses membres une médaille d'or du poids de deux onces, pour toute la durée de sa députation. »

Soit dit en passant, car c'est une question que nous reprendrons à son heure, la fixation du quantum de l'indemnité parlementaire, qui peut seule aujourd'hui prêter à

discussion, devrait bien s'inspirer un peu de ces exemples du passé.

Nous ne sommes plus, il est vrai, au temps abhorré des médailles de deux onces, et les frais de représentation se sont très sensiblement accrus. Mais, avec la Démocratie, l'humilité de condition a cessé d'être une tare et l'abnégation est, plus que jamais, devenue un devoir. Aller contre, c'est diminuer l'Idée en l'exposant aux entreprises démagogiques des partis de Réaction.

**2^o Délibération relative aux frais d'administration
proprement dits.**

Sur les indications qui lui furent données par le Bureau, l'Assemblée décida :

1^o « Qu'il serait proposé d'attribuer 4.000 livres par an
« à chacun des Procureurs Syndics, 2.400 livres au Se-
« crétaire-Greffier et 1.200 livres au Commis-Greffier.

2^o « Que les frais communs du Greffe seraient payés
• de 3 mois en 3 mois, sur les états et mémoires qui se-
• raient fournis par le Greffier et arrêtés par la Commis-
« sion intermédiaire.

« 3^o Que la dite Commission intermédiaire traiterait, au
« meilleur prix possible, du loyer d'une maison convenable
« pour l'établissement des bureaux, archives et greffe de
« l'Administration.

4^o « Que Sa Majesté serait suppliée de statuer par elle-
« même, sur les pensions de retraite qu'elle croirait devoir
« accorder aux préposés du vingtième » (qui seraient pri-
« vés de leur emploi).

CHAPITRE II

IMPÔTS

1^o Taille. — Rapport du Bureau de l'impôt sur les commissions des tailles.

L'Intendant ayant remis à l'Assemblée les commissions des tailles pour les sept Elections de la Généralité, elle les transmet au Bureau de l'impôt chargé d'en faire le rapport, et adopta, dans ses séances des 25 et 26 août, les conclusions de ce rapport décidant :

1^o Que l'exécution des commissions des tailles serait confiée au Bureau intermédiaire pour faire le *département* de l'Election de Bourges, avec le pouvoir de choisir deux de ses membres pour y procéder dans les chefs-lieux des six autres Elections.

2^o Que la dite Commission intermédiaire ferait également la répartition des impositions comprises dans le deuxième brevet, ainsi que de la capitation taillable, et qu'elle adresserait au Conseil les états ou projets de répartition de la capitation des nobles et privilégiés, le tout conformément aux usages en vigueur.

**2^o Vingtièmes. — Rapport du Bureau sur la demande
d'abonnement des vingtièmes.**

Le Bureau, estimant que l'Assemblée devait accepter avec reconnaissance l'abonnement des vingtièmes, si l'on consentait à le fixer à la somme qui serait exigée, de ce chef, pour l'année en cours, et prévoyant les opérations de détail auxquelles le dit abonnement donnerait lieu, proposait de demander au roi :

1^o « Que le montant des vingtièmes de chaque paroisse demeurât fixé à la somme exigée en 1779, en laissant aux propriétaires le soin de le répartir entre eux, sauf à changer dans la suite cette fixation, lorsque l'Assemblée croirait pouvoir s'y déterminer par la connaissance des forces respectives des paroisses. »

2^o « Que la répartition à faire entre les contribuables, en conformité de l'article précédent, soit renouvelée pendant trois années consécutives, de manière que le rôle de 1782 pût servir ensuite de règle pour six ans, et qu'à l'expiration de ce délai, les contribuables aient la liberté de continuer ou de changer le dit rôle pour six autres années. »

3^o « Que tous les contribuables soient autorisés à prendre communication et même copie du rôle, sur l'expédition qui serait remise à cet effet entre les mains du syndic de chaque paroisse. »

4^o « Que les terres et autres héritages répandus dans différentes paroisses et cependant réunis dans une même exploitation, soient imposés dans la paroisse où étaient

situés les bâtiments ou « chef-lieu » de ladite exploitation. »

5° « Que les rôles soient faits par des répartiteurs, pris dans l'étendue de chaque paroisse ou au dehors, et nommés, au nombre de trois au moins et de neuf au plus, dans une assemblée de propriétaires convoquée à cet effet. »

6° Que l'Assemblée provinciale ou la Commission intermédiaire soit chargée de juger toutes les contestations en matière de vingtièmes, et qu'à cet effet on lui accordât les pouvoirs ci-devant attribués au Commissaire départi ; que les délégués nommés par l'Assemblée soient admis à vérifier les rôles et qu'ils aient seuls qualité pour les rendre exécutoires en y apposant leurs signatures.

7° Que la totalité de la somme imposée en 1779, à titre de vingtième, continuât de l'être à l'avenir, pour être employée à fournir au trésor royal les fonds qui devaient y être versés et, le surplus, à faire face aux frais ordinaires de recouvrement, non-valeurs, décharges et modérations.

L'Assemblée approuva et accepta ces propositions auxquelles elle ajouta, le lendemain, les deux dispositions suivantes.

1° Dans le cas où il y aurait diversité d'opinion entre les contribuables d'une paroisse, sur la question de savoir si le rôle des vingtièmes devrait être changé ou continué après le délai de six ans, le vœu du tiers des délibérants suffirait pour conclure au renouvellement.

2° Nul propriétaire ne pourrait être représenté dans

l'assemblée des contribuables d'une paroisse, s'il n'en donnait pouvoir par écrit.

3^e Gabelle, Contrôle des actes, Marque des fers, etc...

Ajournement indéfini des projets de réforme y relatifs.

Dans sa séance du 1^{er} septembre, il fut donné lecture à l'Assemblée de mémoires relatifs à la gabelle, au contrôle des actes à la marque de fers, aux aides, etc.

Ces mémoires et les projets de réforme qu'ils comportaient furent renvoyés à la session suivante. Mais, soit que l'Assemblée n'ait pas cru devoir se prononcer, soit que, s'étant prononcée, il n'ait pas été donné suite à ses vœux, aucune sanction n'intervint, concernant les divers impôts dont il s'agit. Etant donné que nous avons pris soin d'indiquer, dans l'exposé qui précède l'examen des travaux de l'Assemblée (1), en quoi consistaient ces impôts et comment on avait proposé de remédier à leurs imperfections ; que d'autre part, les mémoires soumis à l'Assemblée ne faisaient que reproduire les critiques et les idées réformatrices proposées en la matière par la plupart des auteurs de l'époque, nous nous abstenons, pour éviter des répétitions inutiles, de revenir dorénavant sur ce sujet.

(1) V. *supra*, titre I, chap. 1.

CHAPITRE III

TRAVAUX PUBLICS

1^o Rapport présenté à l'Assemblée.

Un membre de l'Assemblée (1) donna lecture d'un mémoire dans lequel il exposait les motifs qui pouvaient, à son sens, faire pencher pour la suppression de la prestation en nature et l'adoption du système de la contribution en argent. Par la contribution en argent, disait-il, « on ferait concourir, soit directement, soit indirectement, à la confection et à l'entretien des chemins, toutes les classes qui doivent en profiter, sans blesser aucun des privilèges qui demandent d'être respectés, même à titre de justice. » On procurerait ainsi, à ceux qui cherchent de l'ouvrage, des travaux répondant au double objet d'accélérer les communications de la province et de secourir les indigents, sans enlever pour cela à la culture les bras qui lui sont nécessaires.

Enfin, on parviendrait de la sorte à rendre les travaux plus réguliers et plus suivis. Au lieu de ne pouvoir dis-

(1) M. de Bethizy, abbé de Barzelles.

poser que de quelques journées de corvées éparses dans deux saisons de l'année, on réunirait facilement, à partir du 15 avril, au dire des gens bien renseignés, un contingent de journaliers et de voitures, qui resterait à la discrétion complète de l'Administration jusqu'au 1^{er} juillet, c'est-à-dire, jusqu'à l'époque où commencent les travaux de moisson.

L'auteur insistait sur l'intérêt qu'il y aurait, à l'instar d'autres provinces qui surveillaient elles-mêmes leurs travaux, à établir des commissaires, qui, sans empiéter sur les attributions des ingénieurs des ponts et chaussées, seraient spécialement chargés de ce soin. Puis, pour justifier son projet de contribution en argent, il faisait appel aux chiffres. 12.000 journées et 5.000 voitures suffisaient, disait-il, pour la construction d'une lieue de chemin. Or, l'évaluation des forces des 517 paroisses de la Généralité comprenait, comme on l'avait établi en 1778, d'une part, 320.000 journées de travail, qui, évaluées sur le pied de 15 sols, représentaient 240.000 livres et, d'autre part, 96.000 voitures, qui, à raison de 4 livres chacune, représentaient 384.000 livres. Le fardeau de la corvée s'élevait donc pour la province—sans même y comprendre 200 paroisses environ non appelées aux routes—à une masse de travaux se chiffrant par une somme de 624.000 livres.

Et l'expérience prouvait que malgré l'importance de cette ressource, la province arrivait tout juste, en dehors de l'entretien, à créer deux ou trois lieues de routes nouvelles.

Que donnerait donc le procédé de la contribution en argent ?

En prenant un terme moyen entre l'évaluation de l'ingénieur en chef, qui estimait le prix commun de chaque lieue à 40.000 livres, et celle de 24.000 livres à laquelle s'étaient arrêtés deux membres de l'Assemblée, MM. de Bonneval et Desbeauxplains (1), on pouvait raisonnablement admettre que chaque lieue neuve reviendrait à 30.000 livres, c'est-à-dire qu'on en pourrait construire au moins six par an pour 180.000. Si l'on destinait, en outre, à l'entretien des routes faites, une somme de 70.000 livres, la province n'aurait toujours à supporter qu'une charge de 250.000 livres au lieu de 624.000 ; elle serait donc soulagée d'un fardeau de 374.000.

Il résultait de ces prévisions que le réseau de 184 lieues, projeté par l'Administration pour assurer les communications les plus indispensables, aurait été ainsi achevé dans l'espace de trente années.

Les injustices et les misères inhérentes à la corvée auraient par là même disparu, et l'auteur du mémoire proposait, pour stimuler l'ardeur des ouvriers employés aux travaux, d'utiliser les 50.000 livres accordées par le roi pour les ateliers de charité, en primes distribuées dans les lieux où les meilleurs résultats auraient été atteints.

(1) Calculs établis par ces deux députés sur des expériences faites en leur présence pour évaluer le prix en argent d'une lieue neuve.

2^e Division du Bureau des travaux publics en deux sous-commissions. — Rapports de ces sous-commissions.

Le Bureau des Travaux publics s'était divisé en deux sous-commissions qui avaient étudié séparément la question de la voirie.

La première, comme conclusion de ses travaux, proposait le plan d'une corvée mixte, « suivant lequel les communautés auraient continué d'être commandées pour les travaux ; mais, avec cette modification, qu'il aurait été attribué un salaire de six sols par jour pour les manœuvres et de 25 sols par voiture attelée de deux chevaux ou de quatre bœufs. La dépense prévue aurait été d'environ 225.000 livres par an ; mais, étant donné que le nombre de bras n'aurait ainsi subi aucune diminution, tous les chemins dont la création s'imposait auraient pu être construits dans un délai de dix ans.

Toute la question était de se procurer les subsides nécessaires. Pour former les fonds de ces salaires, la sous-commission proposait de recourir à un emprunt annuel remboursable en cinquante ans, et d'établir un octroi sur les consommations, le blé et la petite boisson exceptés, dans toutes les villes et bourgs de la province, octroi qui aurait permis de faire face aux intérêts et au remboursement des capitaux empruntés.

Mais la méthode ainsi définie laissait subsister la distribution des travaux en nature ; comment alors se serait faite cette distribution ?

« Par tâches proportionnées aux forces respectives des communautés » nous dit le rapport, « mais avec la liberté
« de les exécuter par tel moyen qui paraîtrait plus doux et
« plus convenable et à la condition que chaque commu-
« nauté soit solidaire pour la tâche qui lui serait dépar-
« tie. »

La seconde sous-commission avait examiné les procédés en usage dans les différentes provinces du royaume, et comparé avec la corvée les systèmes déjà appliqués ou simplement préconisés, tels que : contribution pécuniaire, paiement des manœuvres et contribution gratuite des voitures, emprunts, système des tâches proportionnées tant à la population des paroisses qu'aux facultés des individus.

Elle avait aussi recherché si les paroisses, considérées jusqu'alors comme trop éloignées des routes pour être appelées à leurs travaux, devraient y être appelées dans l'avenir et, le cas échéant, quelle serait la mesure de leur concours.

Après avoir exposé à l'Assemblée les opinions et les vues échangées dans son sein sur ces divers objets, elle conclut à ce que, avant d'abroger le travail en nature, on s'assurât, par des essais, s'il n'était pas possible de le conserver en le rectifiant, en détruisant ses abus et, notamment, en divisant les tâches suivant les « nuances diverses que la fortune a mises dans le sort des contribuables. »

L'Assemblée décida, comme dans sa première session, que, pour ne prendre de parti qu'en parfaite connaissance

de cause et n'agir qu'avec la plus grande prudence, elle ajournerait à sa prochaine session toute délibération définitive sur la matière.

En conséquence, elle décida : 1^o Que, vu la nécessité urgente de travailler à l'entretien et à la confection des routes, on suivrait provisoirement les anciens usages.

2^o Que les ingénieurs, sur les ordres de l'Administration, donneraient à chaque communauté sa tâche, en lui laissant la liberté de la faire de la manière qu'elle jugerait la plus convenable et la plus conforme à la situation.

Mais, d'autre part, l'Assemblée, statuant sur l'emploi des fonds attribués aux ateliers de charité, estima que la nécessité la plus urgente était, pour la province, l'ouverture des chemins vicinaux et des routes reliant ceux-ci aux grandes voies de communication.

La délibération qu'elle prit dans ce sens, sous réserve de l'approbation du roi, prescrivit certaines règles auxquelles son application semblait devoir être soumise.

C'est ainsi qu'il fut arrêté : 1^o Que pour obtenir le concours d'un atelier de charité, il faudrait offrir une somme au moins égale à celle qu'on demanderait, ou une contribution équivalente de travail en nature.

2^o Que, dans le cas de compétition, ceux qui offriraient les contributions, soit en travail, soit en argent, les plus avantageuses, auraient la préférence et que, à parité d'offres, celles des communautés auraient le pas sur celles des particuliers.

3^e Que la Commission intermédiaire pourrait disposer, sans exiger de contribution correspondante, d'une somme de 5.000 livres, pour procurer du travail aux habitants des villes et des campagnes qui auraient éprouvé des malheurs particuliers.

Dans cette session, la plus courte de toutes et la moins remplie, les rapports relatifs à l'agriculture, au commerce et à l'industrie, ne furent pas mis en discussion. Nous les retrouverons, comme l'on sait, dans les sessions suivantes.

Commission intermédiaire de 1779 (1).

La Commission désigna d'abord ceux de ses membres qui, concurremment avec les Elections, procéderaient à la répartition de la taille.

Les tribunaux d'Election avaient vu d'un très mauvais oeil se dresser au-dessus d'eux une puissance qui menaçait de les dominer, en absorbant peu à peu leurs fonctions. L'hostilité, sourde d'abord, s'était bientôt traduite en plaintes amères, et il ne lui manquait qu'un prétexte pour éclater au grand jour. Le prétexte était facile à trouver puisque là, comme un peu partout, les questions de préséance s'agitaient et donnaient lieu à des contestations sans nombre.

Les Elus de Bourges prétendirent qu'ils devaient siéger dans la Commission à la droite de l'archevêque, président,

(1) L'Assemblée avait prorogé les pouvoirs de la commission nommée en 1778, de telle sorte que sa composition était restée la même.

et ils soutinrent que, dans les autres Elections, l'un des deux commissaires délégués devrait être choisi dans la noblesse. Ces deux réclamations, derrière lesquelles se dissimulaient de bien plus vifs ressentiments, furent soumises par l'Intendant au Contrôleur Général des Finances.

Les élus de Châteauroux se montrèrent plus catégoriques. Ils nièrent la légalité de l'intervention des commissaires de l'Assemblée provinciale, prétendirent n'en pas connaître les membres et protestèrent, dans le procès verbal de leur réunion, contre le droit de présidence attribué à leurs égaux. Ils déclarèrent tenir l'institution de la Commission intermédiaire pour une humiliation infligée à toutes les Elections, et écrivirent au Contrôleur Général pour demander que les députations fussent à l'avenir « décentes et composées des représentants des trois ordres. »

L'Election d'Issoudun n'en céda en rien à celle de Châteauroux, pour l'aigreur et le manque de forme de ses récriminations. Elle se plaignit d'avoir été présidée par des hommes, *tout au plus ses égaux*. (M. Soumard, maire de Bourges et M. de Lavarenne, lieutenant particulier au bailliage de Vierzon.)

Le Ministre blâma l'impertinence des communications, qui lui avaient été ainsi faites par les diverses Elections, en transmettant à la Commission intermédiaire les textes mêmes de ces communications ; il décida que dorénavant les Elections se transporteraient à Bourges, comme cela se pratiquait avant en Berri et se pratiquait alors dans la Haute-Guyenne.

Impôts.*Exécution de la décision de l'Assemblée relative aux vingtièmes.*

L'Assemblée, on se le rappelle, avait résolu d'accepter l'abonnement. Elle avait de plus décidé, qu'au lieu de procéder aux vérifications et de recevoir les déclarations des contribuables, comme il avait été d'usage jusqu'alors, on opèrerait la répartition entre les paroisses sur les rôles établis en 1779, en laissant aux habitants le soin de se diviser entre eux la part de l'impôt mise à la charge de leur paroisse.

L'Administration provinciale s'était, à cet égard, réservé la faculté de changer dans la suite la proportion respective de paroisse à paroisse, lorsque les facultés de chacune seraient mieux connues. Il avait été en outre arrêté que la cote des domaines ayant des terres sur différentes paroisses, serait portée au chef-lieu d'exploitation et que la répartition entre les contribuables serait faite par quatre propriétaires élus librement dans une Assemblée générale.

Une grosse difficulté s'éleva sur le mode de répartition imaginé par l'Assemblée. Les vingtièmes de chaque domaine devant être payés dans la paroisse où se trouvait le chef-lieu de la terre, Necker objecta, non sans raison, que ce mode de répartition empêcherait toujours d'atteindre le but qu'on se proposait, c'est-à-dire « une égale proportion dans chaque communauté, pour arriver à établir

« aussi l'égalité proportionnelle entre les communautés
« elles-mêmes ».

En effet, disait-il, « une terre a souvent des dépendances dans plusieurs paroisses, et l'équilibre est forcément rompu entre ces paroisses, si l'une d'entre elles, celle du chef-lieu de la terre, perçoit tout l'impôt afférent à cette terre. L'objection avait d'autant plus de force, qu'en fait, de nombreux exemples pouvaient être cités à son appui ; c'est ainsi que, « dans la Haute-Guyenne, une terre s'étendait « sur plus de 40 paroisses » (1).

La Commission, tout en reconnaissant le bien fondé de l'objection, refusait de s'y arrêter, parce qu'elle voyait un grave inconvénient à évaluer séparément le produit d'une portion d'héritage, dont la valeur est relative et dépendante de sa réunion avec tous les autres héritages du même domaine.

En cela, elle exagérait l'intérêt qu'il y avait, au point de vue du rendement de l'impôt, à ne faire que des évaluations rigoureuses, et cette tendance la conduisait à sacrifier complètement l'intérêt capital de l'opération. Il fallut plus tard que Necker tranchât lui-même la question, pour empêcher l'Assemblée de consacrer une aussi regrettable erreur.

D'autres difficultés se seraient d'ailleurs produites sur le fond même de la question, si l'Abbé de Véri, qui était l'intermédiaire de l'Assemblée auprès de Necker, n'avait

(1) Girardot, p. 197.

exercé sur celui-ci une très réelle influence. Le ministre avait admis le principe de l'abonnement, mais son esprit, novateur et timide à la fois, le retenait dans les moyens termes. Décidé à accorder à la province du Berri le bénéfice de l'abonnement, il voulait qu'on appliquât d'abord le système dans une Election déterminée, afin de s'assurer qu'il pourrait être généralisé sans danger. L'abbé de Véri combattit cette manière de voir et fit triompher la sienne.

« Vous ne voulez faire d'essai que dans une Election, dit-il, à cause des plaintes et des discussions, comme celles qui existent déjà pour les vérifications, mais les répartiteurs de la localité seront de meilleurs juges que les préposés des vingtièmes. — Si le conseil a peur des discussions, il est maître de n'entamer la méthode nouvelle que dans un coin de la province ; ce ne serait pas mon avis, parce qu'il multiplierait pour 15 ans des embarras qui ne seront pas plus forts pour la totalité que pour un canton ».

Le 27 novembre 1779, le Conseil du Roi rendit l'arrêt portant abonnement des vingtièmes dans la Généralité du Berri. Cet arrêt fut publié avec une lettre de Necker recommandant d'apporter dans son exécution, « toute la sagesse et la circonspection possibles », et de ne rien négliger pour en faire comprendre l'esprit et la portée à tous les contribuables.

La somme totale demandée à la Généralité était fixée par l'article 1^{er} à 646.484 livres 2 sols.

Le trésor s'attribuait 581.350 livres et abandonnait l'ex-

cèdent pour les non-valeurs, les frais de perception, le versement de pensions aux employés des vingtièmes supprimés, et pour les dépenses de la nouvelle Administration.

Le rôle de distribution entre les paroisses devait être arrêté par la Commission intermédiaire, et la quote-part de chaque propriétaire être fixée par des commissaires, élus (Art. 3), au nombre de trois ou cinq, dans la Communauté ou ailleurs (Art. 4).

En cas de retard, le Bureau intermédiaire nommerait les commissaires (Art. 5). Ceux-ci établiraient leur travail d'après les instructions du Bureau, qui rendrait ensuite les rôles exécutoires (Art. 6 et 7), et statuerait sur les contestations, sauf appel au Conseil du Roi (Art. 8). Le mode de perception et les voies de contrainte en vigueur étaient conservés (Art. 10), mais les receveurs devaient rendre leurs comptes devant l'Administration provinciale ou son Bureau intermédiaire (Art. 11).

Les demandes en décharge étaient soumises à une procédure semblable à celle qui est actuellement prescrite devant nos conseils de préfecture.

Nous avons vu qu'une divergence de vues s'était produite entre la Commission et le Ministre au sujet de l'établissement des cotes, lorsque les terres s'étendaient sur plusieurs paroisses. L'article 14, dans le but de tirer des faits accomplis toute la précision utile, prescrivit aux seigneurs de terres situées sur plusieurs paroisses, et dont les vingtièmes seraient payés à la paroisse du chef-lieu de ces terres, « de faire incessamment la ventilation de leur

« cote générale, comparée avec les biens fonds de leurs
« différentes paroisses. »

L'arrêt portant abonnement des vingtièmes avait été porté à la connaissance des contribuables par le Bureau intermédiaire, le 6 décembre 1779, et sa publication avait été suivie, le 28 avril 1780, d'une instruction détaillée qui avait reçu l'approbation du Ministre.

Malgré ces précautions et, en dépit du zèle apporté par le Bureau dans l'accomplissement de son œuvre de détail, l'exécution de l'arrêt se heurta à la force d'inertie. La Généralité comprenait plus de 700 paroisses. Le 30 novembre 1780, trente-quatre nominations de répartiteurs avaient été faites et 13 rôles seulement avaient été dressés (l'Election de Bourges avait élu 20 répartiteurs, celle d'Issoudun 4, celle de Châteauroux 3, celle de la Châtre 1 et celle de la Charité 6. Dix rôles avaient été dressés dans l'Election de Bourges et 3 dans celle de la Charité.)

Entre temps, il faut le dire, l'arrêt du 27 novembre avait permis aux autorités rivales de reprendre leur assaut contre la puissance si jalousée et si redoutée de l'Assemblée provinciale.

La Cour des Aides avait voulu voir un abus de pouvoir dans l'attribution du contentieux à la Commission intermédiaire et elle avait, dans ce sens, adressé ses plaintes au Ministre, affirmant que seuls les tribunaux d'Election étaient compétents en la matière. Necker avait répondu, sans s'arrêter à ces doléances : « que l'Administration pro-

vinciale, pénétrée des nouveaux principes qui motivaient l'abonnement, les appliquerait mieux ; que l'Assemblée remplaçait l'intendant à qui cette juridiction n'avait pas été contestée, et enfin que la multitude des cotes nouvelles, qui allaient résulter du nouveau système, devait occasionner des plaintes nombreuses, qui seraient jugées sans frais par la Commission intermédiaire, tandis qu'avec les dépenses de la procédure ordinaire, les riches écraseraient les faibles, comme pour la taille, parce que les procès coûtaient à ceux-ci le décuple de ce qu'ils pouvaient espérer de diminution. »

L'intendant avait, de son côté, protesté contre le pouvoir conféré à la Commission intermédiaire de régler les impositions locales. La contestation avait été portée devant le Conseil du Roi qui, par un arrêt du 17 janvier 1780, avait refusé d'y faire droit et avait déclaré maintenir, d'une façon absolue, la compétence de la Commission.

..

La Commission intermédiaire eut à exposer les besoins de la Généralité, relativement aux remises que le roi avait coutume de consentir chaque année sur les impositions, pour venir en aide aux contribuables qui avaient éprouvé des sinistres.

Le *moins imposé* — c'était ainsi qu'on appelait la somme consacrée dans le budget annuel à ces remises — ne devait être distribuée entre toutes les Généralités, qu'après une répartition basée sur leurs situations respectives, et

lorsque toutes les récoltes avaient été faites. Cette règle édictée en 1768 par M. de Laverdy, Contrôleur Général, avait été rapportée par suite de nombreux abus, en 1775, par Turgot, mais elle avait été reprise en 1776 par M. de Clugny, et strictement observée depuis.

La Commission représenta que l'année avait été très mauvaise et notamment que les avoines, estimées à un huitième des produits de la Généralité, avaient entièrement péri. En considération de ces circonstances, le roi accorda, sur le « moins imposé », une somme de 25.000 livres.

Travaux publics.

Le roi attribua aussi à la Généralité une somme de 50.000 livres pour les ateliers de Charité et, à ce sujet, Necker adressa au Bureau des instructions très pressantes. « Il fallait, disait-il, ne placer ces fonds qu'avec beaucoup de circonspection auprès des villes, car il était rare qu'elles n'eussent point quelque établissement pour prévenir ou secourir la mendicité. C'était dans le sein des campagnes qu'il fallait principalement verser ces secours et préférer, pour l'objet de ces travaux, les communications vicinales, dont la multiplication et la perfection progressive étaient nécessaires pour rendre utiles les grandes communications que dirigeaient les ponts et chaussées ». La lettre du ministre se terminait par une invitation faite au Bureau, d'engager les seigneurs, les abbayes, en un mot, toutes les fortunes privées, à concourir aux travaux par des contributions volontaires, en leur

montrant les avantages d'éloigner de leurs possessions la misère et la mendicité, d'y favoriser l'industrie, d'y faciliter le transport des denrées etc.

Nous savons que l'Assemblée, dans sa précédente session de 1778, avait maintenu provisoirement la corvée. La Commission intermédiaire devait donc se borner à en assurer l'exécution. Dans ce but, elle rendit, le 29 septembre 1779, une ordonnance disposant : « que les « tâches seraient assignées aux communautés en masse », c'est-à-dire fixées pour l'ensemble des corvéables de la communauté « et cela, en présence des syndics, qui seraient « chargés d'en faire la répartition ». Il était spécifié, conformément à la décision de l'Assemblée (1), que chaque communauté pourrait opter entre le travail en nature et une prestation en argent correspondant à la valeur de ce travail.

En cas d'option pour le travail en nature, le partage des tâches serait fait par les syndics qui s'inspireraient des conseils et avis des ingénieurs et piqueurs. Si c'était au rachat que la préférence était donnée, l'adjudication de la tâche rachetée devrait avoir lieu dans le délai de trois semaines et le prix de l'adjudication devrait être perçu par un collecteur spécial, qui en effectuerait le versement entre les mains des entrepreneurs adjudicataires, sur un mandat délivré par le Bureau intermédiaire et les certificats con-

(1) V. chap. II, titre II.

formes des ingénieurs. La réception des travaux était confiée à un député de la Commission intermédiaire qui ne pouvait y procéder qu'avec l'assistance des ingénieurs et en présence des syndics et des principaux habitants.

Les impositions dont le produit devait solder l'entreprise adjudagée, étaient laissées à l'administration des communautés, qui les établiraient de façon à disposer des sommes en temps utile, sous peine de voir la Commission intermédiaire se substituer à elles, tant pour l'établissement de l'impôt que pour l'exécution même des travaux.

Cependant, tous les citoyens sans distinction n'étaient pas astreints au paiement de la taxe des chemins, dans le système de la répartition en argent. L'ordonnance édictait, comme pour la prestation en nature, un certain nombre d'exemptions : celles des sexagénaires, des infirmes, des veuves ne payant que cinq livres de taille, des miliciens, des invalides pensionnés, des divers employés des Finances, des ouvriers des manufactures, des maîtres de postes, de leurs postillons et de leurs chevaux, des garde-étalons, des collecteurs et des syndics des paroisses.

Malgré les efforts de persuasion déployés par le Bureau, de longs retards se produisirent dans l'exécution des tâches et force lui fut, après avoir usé de clémence en augmentant les délais, de recourir à la rigueur et de faire intervenir l'autorité royale. Un arrêt du Conseil du 23 mai 1780 rendit les syndics personnellement responsables de la confection des tâches, ou du paiement de l'adjudication qui en serait faite, et ordonna que le prix en serait ré-

parti au marc la livre de la taille sur les défaillants (1).

L'apathie naturelle des habitants céda devant ces mesures sévères, et les travaux se poursuivirent avec une ardeur et une régularité inaccoutumées. Sur 488 paroisses assujetties, dont les tâches étaient évaluées à 164.829 livres, un tiers seulement opta, en 1780, pour la prestation en argent ; les autres suivirent bientôt leur exemple et abandonnèrent peu à peu le travail en nature.

Dans les communautés où la corvée avait été rachetée, les tâches avaient été évaluées et fixées à 6 livres 10 sous par cheval et 2 livres 12 sous par homme, pour le travail de l'année. Le produit total de ces taxes aurait été pour toute la Généralité de 213.504 livres, c'est-à-dire un peu plus du tiers de la taille. Dans la Généralité de Montauban, la proportion était de beaucoup plus faible, le dixième ou le onzième. Notons, pour comparaison, qu'en 1844, la journée d'homme était d'environ un franc.

Au cours des séances qu'elle tint en 1779, la Commission reçut communication d'un travail qu'un de ses membres, M. Desbeauxplains (2), avait établi, à l'aide du rôle de la taille de l'Election de Saint-Amand dont il était le subdélégué : L'auteur prenait comme base le taux de la taille : de 5 sols à 4 livres d'imposition à la taille, la taxe correspondante de la corvée était fixée à la moitié. Ainsi, le con-

(1) C'est du même esprit que procéda la loi du 21 mai 1836 lorsqu'elle donna à l'autorité préfectorale le pouvoir d'imposer d'office les prestations ou leur rachat pour l'exécution des chemins vicinaux (art. 5. Si le Conseil municipal, mis en demeure, etc.)

(2) *Mémoire* de M. Desbeauxplains (Procès-verbaux).

tribuable qui était imposé pour 4 livres à la taille, aurait payé 2 livres pour la corvée. Au-dessus de 4 livres, une progression était instituée qui s'élevait à mesure qu'augmentait le taux de la taille, mais sans pouvoir jamais dépasser le maximum de 6 livres, invariablement fixé pour les contributions à la taille de 20 livres et au delà.

Avec cette combinaison, aucun contribuable n'était traité plus durement que par le passé et les corvéables les plus misérables étaient dégrevés dans de très fortes proportions. C'est ainsi que le taillable à 5 sols se libérait d'un travail en nature, représentant huit jours de corvée, avec 2 sols, 6 deniers. D'après les calculs faits par M. Desbeauxplains, l'imposition établie de la sorte devait donner pour toute la Généralité une somme de 274.430 livres et 10.000 livres pour les villes de Bourges et d'Issoudun. Sur ce chiffre global de 284.430 livres, il suffirait, disait l'auteur, de prélever 14.000 livres pour les frais de recouvrement, si l'on se décidait à établir un receveur général à Bourges.

D'autres projets avaient été conçus, dont l'un mérite d'être cité, parce qu'il présente quelque analogie avec les dispositions de la loi du 21 mai 1836 (1). Il consistait à imposer 12 sous pour chaque journalier, 20 sous par cheval, 10 sous par bœuf de trait, et à distribuer le surplus du prix de la tâche au marc la livre de la taille

(1) Loi 21 mai 1836, art. 4 (prestation exigible en argent, sauf demande du contribuable).

.

Nous avons, par les comptes-rendus du temps, l'impression que la Commission intermédiaire mettait un soin jaloux à accomplir fidèlement et consciencieusement sa mission. Lorsqu'elle avait été aux prises avec l'inertie des corvéables, elle n'avait pas hésité à employer les grands moyens et elle était parvenue de la sorte à imposer son autorité. Toutefois, les difficultés n'étaient pas à jamais écartées et, chose curieuse, il s'en produisit, qui, celles-là, ne venaient pas du dehors. Nous empruntons au livre de M. Girardot le récit d'un incident qui est typique à maints égards. Le Bureau ayant pris le parti de se servir d'imprimés pour sa correspondance, une lettre de ce genre concernant la répartition des vingtièmes fut adressée au Comte du Buat par M. de Bengy, procureur syndic.

Le comte du Buat se montra très vexé de plusieurs choses, d'abord de ce que M. de Lavarenne, député du tiers, avait été chargé, avec des adjoints non députés, des premières opérations; puis, de ce que, dans la lettre imprimée qui lui avait été adressée, la formule de politesse, la *courtoisie*, comme on disait alors, n'avait pas été modifiée suivant ses titres et qualités; enfin, de ce que M. de Lavarenne et ses adjoints ne s'étaient pas mis en rapport avec lui pour les opérations relatives aux vingtièmes et à la division de la province en arrondissements. « Je trouve étrange », écrivit-il à M. de Bengy, « que vous qualifiez de « prétention le droit incontestable qu'à la noblesse de ne

« céder le rang qu'au premier ordre du clergé et de prendre tout rang, pas et préséance sur tous les clercs qui n'ont pas de dignité dans l'Etat. Vous devriez dire aussi que c'est une prétention du roi que sa couronne soit au-dessus de la couronne cléricale. »

M. de Bengy, peu après cet incident, se démit de ses fonctions, et bien que les véritables raisons de sa démission ne nous soient pas données par les procès-verbaux, tout nous porte à croire qu'elles résident exclusivement dans les faits que nous venons de relater.

Le Bureau intermédiaire saisit, au cours de ses travaux, l'occasion de manifester son opinion et ses tendances décentralisatrices. Dans une longue lettre du 27 mai 1780, il sollicita du Directeur Général des Finances l'abandon complet des fonds que payait la province pour les ponts et chaussées (99.175 livres.)

« Le pays en général, disait-il, bénéficiera de la vivification du Berri par des routes et des canaux. »

On ne dit pas si la province renonçait en même temps à recevoir sa part de la contribution fournie par toutes les autres provinces ; mais cela paraît aller de soi, et alors il faut admettre qu'en agissant ainsi elle s'était assurée qu'elle retirait du budget de l'Etat moins qu'elle ne donnait, autrement elle aurait joué un rôle de dupe.

Projet de création d'une Ecole Nationale Professionnelle.

— Une proposition extrêmement intéressante trouve aussi

sa place dans le compte-rendu des travaux du Bureau intermédiaire.

Le duc de Charost avait adressé à l'archevêque de Bourges un mémoire sur l'établissement en Berri d'une école nationale dont le type aurait pu, dans sa pensée, être adopté par toutes les provinces. L'école imaginée par le duc de Charost devait comprendre deux divisions :^{*} la première, où grâce aux bourses instituées par sa classe, la jeune noblesse aurait été préparée à l'art militaire; la seconde, subventionnée par la province et l'Etat, où les enfants du peuple auraient reçu les connaissances nécessaires pour devenir, soit des soldats ou des sous-officiers exercés, soit des artisans ou des cultivateurs habiles.

Le duc avait d'abord jeté les bases d'un pareil établissement à Paris, puis, encouragé par la rénovation due à l'Assemblée provinciale, il offrit de réaliser son idée à Charost même, en payant de ses deniers les frais de la première année. Les documents sont muets sur l'accueil qui fut fait à cette proposition, et il n'en reste d'autre trace que le mémoire de l'auteur et une lettre dans laquelle il demande à se charger, moyennant 24.000 livres, de la construction d'une lieue de route qu'il se proposait de faire exécuter par son école.

L'Assemblée provinciale avait décidé, dans sa session de 1779, qu'une députation serait envoyée auprès du roi pour lui exprimer la reconnaissance et les sentiments de fidélité de la province.

Cette députation (1) fut reçue à Versailles le 13 février 1780, avec un cérémonial que relate, dans tous ses détails, un procès-verbal reproduit par M. le baron de Girardot (2). L'intérêt de semblable document ne pouvant consister que dans la description minutieuse du protocole en usage à la Cour pour les audiences royales, nous jugeons superflu d'en reprendre le texte. Il est toutefois curieux de remarquer que toute la mise en scène déployée pour recevoir la députation, que toutes ces précautions de préséance, ces génuflexions et ces révérences prodiguées par les députés, ainsi que le magistral discours de leur président, aboutirent à cette simple phrase. « Vous pouvez asssurer ma « province du Berri que je lui accorderai toujours ma « protection. »

Il fallait vraiment, pour que la députation partît satisfaite, qu'elle eût confiance dans la valeur des mots sortis de la bouche royale.

Aujourd'hui, nos gouvernants, la chose est sûre, ne feraient pas aussi facilement des heureux.

(1) Elle était composée outre l'archevêque de Bourges, de MM. de Lancosme, Desbeauxplains, de Béthizy, évêque d'Uzès, l'abbé de Véri, le duc de Charost, le comte de Chabrian, le comte de Luzignan, le marquis du Blosset, le marquis de Bouthillier et le baron d'Espagnac.

(2) V. p. 207.

**Troisième Assemblée de l'Administration
provinciale du Berri ;**

Session de 1780.

La troisième Assemblée de l'Administration provinciale se réunit le 22 octobre 1780.

Les députés (1) ayant pris séance, M. Dufour de la Villeneuve, Intendant de la Généralité, prononça le discours d'usage. Rappelant l'arrêt du 27 novembre 1779 (2) qui

(1) MM. de Béthizy, de Hercé, Terminet, le comte du Buat, de Sancé, de la Rochechevreux, Taillandier-Dupleix, Belleau, Bonneau et Trottignon, s'étaient excusés pour divers motifs de ne pouvoir se rendre à l'Assemblée. M. Dufour de Cérilli était mort depuis la dernière session.

(2) Bien que nous ayons analysé cet arrêt dans notre exposé des travaux de la Commission intermédiaire, nous croyons utile, vu son importance, de le reproduire en entier :

Arrêt du Conseil d'Etat du Roi portant abonnement des vingtièmes dans la Généralité du Berri, du 27 novembre 1779.

L'arrêt, dans son exposé des motifs, développe les considérants invoqués par l'Assemblée provinciale et, les ayant approuvés, il décide :

Art. 1^{er}. — Les premier et deuxième vingtièmes, ensemble les quatre sols pour livre du premier vingtième seront et demeureront fixés, par forme d'abonnement, pour la Généralité de Bourges, à compter du 1^{er} janvier prochain, et pour tout le temps pendant lequel les dites impositions doivent avoir lieu, à la somme de 293.720, cinq sols, cinq deniers, pour chacun des deux vingtièmes, et à celle de 58.744 livres, un sol, deux deniers pour les quatre

avait accordé à la province l'abonnement du vingtième, il représenta cette décision comme un grand bienfait du roi inspiré par le désir de corriger les « disproportions » existant entre contribuables et de former la base d'une « répartition plus juste ».

sols pour livre du premier vingtième, revenant les dites sommes à celle de 646.184 livres douze sols, sur laquelle seront déduits les frais ordinaires de recouvrement et les non-valeurs, décharges et modérations.

Art. II. — Sont compris dans cette fixation les vingtièmes et quatre sols par livre de tous les biens et revenus sujets à la levée des dites impositions, aux termes des édits, déclarations et arrêts du Conseil rendus en conséquence, à l'exception néanmoins des gages et appointements des commis des fermes et autres employés dans les sous-fermes ou régies particulières des affaires de Sa Majesté, ainsi que des gages, augmentations de gages, remises, taxations et autres parties employées dans les Etats de Sa Majesté dont elle continuera de faire percevoir les vingtièmes en la manière accoutumée.

Art. III. — L'Administration provinciale ou la Commission intermédiaire, arrêtera le rôle de distribution entre les paroisses de la Généralité et, pour déterminer, dans chaque paroisse, la quotité de l'impôt que devra supporter chaque contribuable, les propriétaires choisiront des commissaires, lesquels feront la répartition proportionnelle de la somme assignée à chaque paroisse, relativement à tous les biens et revenus réels situés en icelles.

Art. IV. — Les Commissaires préposés à la répartition par paroisse seront choisis au nombre de trois ou cinq, par les propriétaires de chaque paroisse, dans une Assemblée qui sera tenue à cet effet dans la même forme que celles qui sont en usage pour les réparations ou constructions des églises, presbytères et autres dépenses locales. Les dits trois et cinq commissaires pourront être pris indistinctement parmi les propriétaires de la paroisse, ou parmi ceux des paroisses voisines.

Art. V. — Dans le cas où les propriétaires des dites paroisses

« La Commission intermédiaire, dit-il, n'a rien négligé
« dans ses premiers essais pour répondre à la confiance
« du roi ; elle s'est efforcée de se conformer aux dispo-
« sitions de l'Arrêt, et l'instruction qu'elle a publiée a
« obtenu l'approbation royale. » Toutefois, l'intendant

négligeraient de nommer ces commissaires, « dans le délai fixé par l'Assemblée provinciale ou par la Commission intermédiaire » le syndic de la paroisse sera tenu d'en donner avis aux procureurs syndics de l'Administration, et la Commission intermédiaire nommera des commissaires d'office. Pareillement, dans le cas où les commissaires nommés par les paroisses ne croiraient pas devoir accepter cette commission, les propriétaires seront tenus d'en nommer d'autres, soit de la même Assemblée, soit dans une deuxième tenue, dans la quinzaine après la première, et les nouveaux commissaires élus refusant de même d'accepter la dite commission, il en sera alors nommé d'office par le Bureau intermédiaire.

Art. VI. — Les Commissaires seront tenus de procéder à la dite répartition, dans les termes qui leur auront été prescrits par les instructions de la Commission intermédiaire, en présence du syndic de la paroisse et de tels autres propriétaires éclairés qu'ils jugeront à propos de consulter.

Art. VII. — Lorsque les dits trois ou cinq commissaires auront arrêté l'état de répartition, ils en signeront la minute et la déposeront entre les mains du syndic de la paroisse, qui la fera passer aux procureurs syndics de l'Administration, pour qu'il en soit formé un rôle qui sera envoyé au receveur des impositions de l'Election, après qu'il aura été rendu exécutoire par la Commission intermédiaire.

Art. VIII. — Les propriétaires qui croiront avoir droit de se plaindre de la répartition, s'adresseront à la Commission intermédiaire, laquelle statuera en connaissance de cause, sur les représentations des contribuables, sauf l'appel au Conseil. Veut néanmoins Sa Majesté que, conformément aux règlements relatifs à l'imposition des vingtièmes, le rôle de répartition soit exécuté par provision, jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement.

insistait sur les conseils « de prudence et de circonspection » qu'il était chargé de transmettre à l'Assemblée. « Le roi désire que vous vous fassiez rendre compte des travaux qui ont été faits et de ceux qui sont préparés pour l'avenir ; vous devez en connaître les progrès et

Art. IX. — Attendu que, d'ici au 1^{er} janvier prochain, la brièveté du temps ne permettrait pas de procéder à la nouvelle répartition des vingtièmes, veut et ordonne Sa Majesté que les rôles qui ont eu lieu pour la présente année 1779 soient continués et rendus exécutoires par la Commission intermédiaire pour l'année prochaine 1780.

Art. X. — Le recouvrement des sommes portées dans les rôles sera fait dans les formes et les termes fixés pour le paiement des vingtièmes, par l'édit du mois de mai 1749, et seront les redevables et leurs fermiers, locataires ou autres débiteurs, contraints au paiement des dites sommes, par les voies ordinaires et accoutumées, pour le paiement des dits vingtièmes, conformément aux dispositions du dit édit.

Art. XI. — Ordonne Sa Majesté que les comptes du recouvrement qui sera fait par les receveurs des impositions, du montant de l'abonnement des vingtièmes, seront par eux rendus pardevant la dite Administration provinciale ou sa Commission intermédiaire, à commencer de l'année prochaine 1780, lesquels comptes seront arrêtés triples : pour l'une des dites trois expéditions être déposée aux archives de l'Administration ; la seconde être remise au receveur général, pour être rapportée par lui sur son état au vrai et produite à l'appui de son compte ; et la troisième enfin rester entre les mains du receveur des impositions, pour opérer sa décharge.

Art. XII. — Ordonne au surplus Sa Majesté que les édits, déclarations, arrêts et règlements concernant les vingtièmes et quatre sols pour livre du vingtième continueront d'être exécutés, en ce qui ne sera pas contraire au présent arrêt. Enjoint Sa Majesté à l'Administration provinciale et à la Commission intermédiaire, de tenir la main à son exécution, nonobstant oppositions ou autres empêchements quelconques, pour lesquels ne sera différé, et dont,

« les difficultés, vous devez examiner, d'après une expérience que vous n'avez pas encore, si les moyens que vous avez indiqués, si ceux que Sa Majesté a approuvés, sont les seuls que l'on puisse employer pour parvenir à l'égalité et à la proportion si désirables, et qui, une fois établies, doivent délivrer les peuples des inquiétudes et des peines que leur donneraient de nouvelles opérations et de trop fréquentes recherches. »

La seconde partie du discours, la plus importante, était consacrée à la question des travaux publics et témoignait des bonnes dispositions du pouvoir royal.

« Le maintien des corvées, y lit-on, serait bien difficile à concilier avec l'esprit d'une administration provinciale qui doit rechercher en tout « le plus grand avantage des peuples ». C'était la condamnation officielle du système, et l'Intendant s'empressait de faire connaître les intentions du roi sur « la manière d'établir la contribution à la confection des routes.

Un premier projet consistait à se procurer les res-

si aucuns interviennent, Sa Majesté s'est réservé et à son Conseil la connaissance, icelle interdisant à toutes ses cours et autres juges.

Vu par la Commission intermédiaire de l'Administration provinciale du Berri, l'arrêt du Conseil ci-dessus, nous ordonnons qu'il sera lu, publié et affiché partout où besoin sera pour être exécuté selon sa forme et teneur. A Bourges, 6 décembre 1779. Signé : Georges Louis, P. P. Archevêque de Bourges, Président.

De Vélard, de Barbançon, de Bonneval, de Crosse, Desserrand, de Bengy, procureur syndic. Par la Commission intermédiaire : Merle de la Brugière, secrétaire greffier.

sources nécessaires par une imposition accessoire aux vingtièmes.

Le roi considérait le moyen comme injuste parce que, disait-il, les frais de confection et d'entretien des routes seraient tombés en entier sur les propriétaires seuls, tandis que toutes les autres classes de ses sujets auraient partagé avec eux les avantages qui en seraient résultés.

Un second projet prenait la capitation pour base de la contribution.

Ce système avait un gros inconvénient tenant à ce que la capitation, personnelle de sa nature, suivait la résidence du contribuable et était plus souvent mesurée sur sa qualité que sur sa fortune. Il était à prévoir qu'une contribution, établie comme accessoire de la capitation, n'atteindrait pas sûrement les propriétaires en raison de leurs propriétés ni dans les lieux où ces propriétés étaient situées.

En conséquence, le roi repoussait l'idée comme inapplicable aux campagnes et ne la retenait que pour les villes franches, où les particuliers sans biens-fonds établissaient ordinairement leur séjour.

Le troisième projet établissait une imposition additionnelle à la taille.

La taille, disait-on, affecte les propriétés et les personnes, « de même que les chemins donnent plus de valeur aux biens et à l'industrie » ; elle est supportée directement par les simples citoyens et indirectement par les ecclésiastiques, les nobles et les exempts, qui la paient

sous le nom de leurs fermiers, « et contribuent ainsi actuellement aux travaux des chemins ».

En créant une imposition additionnelle à la taille dans les campagnes, on devait donc atteindre un très grand nombre de contribuables et adoucir le fardeau des travaux publics en le divisant davantage. Et comme, d'autre part, la capitation pouvait être prise comme base de la contribution aux chemins dans les villes franches, rien ne s'opposait à ce que pareil système fut appliqué aux villes de Bourges et d'Issoudun.

Une objection subsistait pourtant. Les ecclésiastiques, les nobles et les exempts qui géraient eux-mêmes leurs propriétés et qui par suite ne payaient pas indirectement la taille, se trouvaient également affranchis de la contribution en chemins.

L'Intendant reconnaissait le bien fondé de cette objection, mais il exprimait l'espoir qu'elle perdrait bientôt de sa valeur.

« Sa Majesté, disait-il, ayant déjà manifesté son désir de
« diminuer le nombre des exempts dans toute l'étendue
« de son royaume, attendait du zèle connu du clergé et
« de la noblesse qu'ils consentissent à indemniser leurs
« concitoyens du tort que leur causait l'exercice de leurs
« privilèges, soit en ajoutant, dans les différents cantons
« qu'ils habitaient, des secours volontaires aux fonds que Sa
• Majesté destinait aux ateliers de Charité, soit en se livrant
« aux autres objets d'utilité publique qui leur étaient indi-
« qués par le besoin des peuples et l'état de la province ».

Le Président remercia le Commissaire du Roi dans les termes habituels et, celui-ci s'étant retiré, il exposa en détail à l'Assemblée les importants travaux accomplis par la Commission intermédiaire, malgré les difficultés nombreuses qui avaient entravé sa tâche.

Il exposa ensuite que des offres de dons avaient été faites pour accroître la prospérité de la province :

1° Par le chapitre de l'Eglise Métropolitaine, qui offrait 30.000 livres à l'Assemblée, pour être employées à tel objet d'utilité publique qu'elle jugerait convenable.

2° Par plusieurs églises collégiales, communautés, abbés commandataires, prieurs et curés de la Généralité, qui s'étaient réunis pour offrir une somme de 68.000 livres.

3° Par plusieurs gentilshommes qui, en moins de 24 heures, s'étaient entendus pour faire don d'une nouvelle somme de 7.000 livres.

Toutes ces donations étaient faites sous la seule condition que l'Administration provinciale existerait et serait conservée.

L'Assemblée accepta les sommes offertes et décida de surseoir à délibérer sur leur emploi.

Enfin, le Président fit part de l'accueil que le roi avait réservé à la députation que l'Assemblée lui avait envoyée pour le remercier d'avoir créé une Administration provinciale en Berri et des paroles bienveillantes qu'il lui avait adressées en cette circonstance.

.
.

Dans sa séance suivante, l'Assemblée qui n'avait plus, en ce qui touchait son règlement, qu'à attendre la décision du roi approuvant ses précédentes délibérations, — décision qui, on le sait, n'intervint jamais — forma quatre Bureaux, savoir :

- 1^o des Impositions,
- 2^o des Travaux Publics,
- 3^o de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie.
- 4^o de la Comptabilité.

Le Président proposa ensuite d'en ajouter deux autres : l'un chargé de reviser le procès-verbal, l'autre de visiter et d'inspecter les papiers et les travaux du Greffe.

Nous laisserons de côté les rapports et projets du Bureau de la Comptabilité ainsi que ceux de la Revision des procès-verbaux et de l'Inspection du greffe, qui n'ont pour nous aucun intérêt, et, à défaut de délibérations concernant le règlement, nous continuerons, dans la mesure du possible, à observer la division que nous nous sommes assignée.

Le projet de création du Canal du Berri ayant été rapporté par le Bureau de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, nous l'étudierons sous le titre correspondant, encore qu'il puisse aussi logiquement se rattacher à celui des Travaux Publics. De même, nous rapprocherons les délibérations concernant les ateliers de Charité des objets en vue desquels elles auront été prises.

CHAPITRE PREMIER

IMPÔTS

La Commission intermédiaire avait reçu de l'Intendant le brevet de l'impôt arrêté, pour l'année 1781, par le Conseil du Roi.

Elle le transmet à l'Assemblée qui chargea sa Commission de l'examiner.

Contrairement aux usages antérieurs, ce brevet comprenait non seulement l'état relatif à la taille, mais encore celui relatif aux impositions accessoires à la taille et à la capitation.

Le Bureau de l'impôt s'était tout naturellement demandé si cette réunion des trois genres d'imposition dans un même brevet n'était pas une invitation à simplifier les écritures et s'il ne conviendrait pas, par suite, de fondre, pour la perception, les divers rôles en un seul.

Cette manière de voir n'avait pas prévalu, en raison des nombreux inconvénients que présentait la confection d'un rôle unique.

D'abord les échéances des paiements n'étaient pas les mêmes pour la taille et pour la capitation ; il aurait donc

fallu, au grand détriment des contribuables, exiger le solde intégral des deux cotes à la fois. D'autre part, les reports d'une année à l'autre, dans chaque paroisse, ne devaient jamais excéder, d'après la loi, le cinquième du principal de la taille ; il était donc indispensable qu'on connût exactement, et sans s'exposer à la moindre confusion, le chiffre de cet impôt fondamental.

Enfin l'usage était, dans quelques cantons, qu'au changement des métayers ou fermiers, à la Toussaint, celui qui sortait payât le principal de la taille affecté au domaine et celui qui entraît, les accessoires de la taille ou deuxième brevet ; il fallait donc nécessairement distinguer ces deux impôts, d'autant que leur réunion dans le même brevet n'empêchait pas qu'ils y formassent en somme deux articles séparés.

L'Assemblée, comme le Bureau, se rendit à ces raisons et décida que l'on continuerait, comme par le passé, à établir les cotes séparément.

Son attention ayant été appelée, en outre, sur l'extrême urgence que présentait la répartition des impôts (1), elle arrêta que la Commission intermédiaire y procéderait aussitôt après la clôture de la session.

Dans sa séance du 30 octobre, l'Assemblée reçut communication du rapport du Bureau de l'impôt sur les opérations relatives aux vingtièmes, puis s'étant fait rendre compte, à sa séance du 4 novembre, de l'arrêt du Conseil du

(1) Le premier paiement des paroisses était exigible le 1^{er} décembre.

17 juin 1880 sur les constructions et réparations des églises, presbytères etc., et sur les taxes qui devaient être perçues pour cet objet, elle reprit, à l'occasion d'un mémoire qui lui avait été soumis, l'étude des diverses questions concernant l'administration de la taille.

La matière traitée par l'arrêt du 17 juin 1780 n'ayant qu'un intérêt tout à fait relatif, nous ne retiendrons ici que ce qui a trait aux impôts d'ordre général : la taille et les vingtièmes.

1° La taille.

Le Bureau avait été saisi d'un mémoire qui exposait et recommandait la méthode pratiquée dans la Haute-Guyenne pour la répartition de la capitation et de la taille personnelle. Bien que cette méthode lui ait paru réaliser un grand progrès, le Bureau exprima la crainte que, dans la situation spéciale du Berri, les inconvénients qu'elle présentait l'emportassent sur les avantages et, aucun membre de l'Assemblée n'ayant insisté, le mémoire ne fut pas mis en délibération.

Un autre sujet, urgent entre tous, figurait d'ailleurs à l'ordre du jour des séances :

Parmi les abus qu'entraînait la perception de la taille, il en était un qui se traduisait par des dépenses aussi considérables qu'injustifiées.

Les receveurs des tailles avaient, jusque-là, confié le soin des poursuites aux huissiers, fonctionnaires alors inamovibles, qui, échappant en fait à tout contrôle, ne se faisaient

aucun scrupule d'exploiter et de rançonner la misère. Dans l'Election de Bourges, les frais de contrainte prélevés par ces rongeurs s'étaient élevés jusqu'à 7. 300 livres par an.

Le Bureau proposa, et l'Assemblée accepta, d'inviter les receveurs des tailles à faire exercer les poursuites par les « garnisaires », agents révocables et dont les excès pouvaient être plus facilement évités.

Le résultat de cette mesure — cela est curieux à noter — dépassa les prévisions les plus optimistes. La substitution des garnisaires aux huissiers dans l'Election de Bourges, en 1781, réduisit les frais de contrainte à 3.233 livres, et la démonstration était d'autant plus convaincante, que, la même année 1781, une Election voisine de celle de Bourges, payant à peu près moitié moins d'impôts, avait eu 3.482 livres de frais de contrainte par *huissier*.

Enfin le Bureau proposa, en attendant une réorganisation générale de la taille, de remédier à son administration par certaines dispositions qui semblaient répondre au vœu unanime des populations.

C'est ainsi qu'il fit admettre que les communautés « auraient le droit de nommer des préposés à leur choix au lieu des collecteurs ordinaires des tailles ».

L'Assemblée se rallia d'autant plus volontiers à cette proposition qu'elle avait été sanctionnée déjà, pour les villes de Moulins et de Nevers, par un arrêt du Conseil du Roi du 18 juillet 1779, qui avait reconnu la nécessité de

mettre un terme « aux abus de l'ancien mode de perception ».

Les procès-verbaux ne nous renseignent pas sur le sort d'une autre proposition, non moins intéressante, que le Bureau soutint aussi avec une énergique insistance : celle tendant à ce que les asséeurs pussent être désignés par élection et non plus à tour de rôle. Vraisemblablement, l'Assemblée la rejeta ou tout au moins l'ajourna, car elle arrêta le même jour — dans le même but et, semble-t-il, pour compenser — que dorénavant les rôles de contraintes seraient publiés, « afin de retenir les agents du fisc par la crainte de la publicité ».

2^e Les vingtièmes.

Nous avons vu que la Commission intermédiaire de 1779 avait, le 28 avril 1780, publié des instructions détaillées relatives à l'application de l'arrêt du 27 novembre 1779 et que ces instructions —, véritable règlement d'administration publique de notre législation actuelle, — avaient été approuvées par le roi.

La Commission avait indiqué aux contribuables les lieux et les formes dans lesquels leurs commissaires chargés de la répartition devraient être choisis ; elle avait signalé à ces commissaires les moyens propres à les éclairer, à leur éviter des erreurs ou à réparer celles qui pourraient leur échapper.

Le Bureau de l'impôt était malheureusement obligé de reconnaître dans son rapport que le zèle et l'intelligente

initiative de la Commission intermédiaire avaient en grande partie échoué.

Nous avons dit que les contribuables avaient opposé la force d'inertie aux réformes qu'ils étaient invités à réaliser surtout par eux-mêmes, et que, le 30 novembre 1780, trente-quatre nominations de répartiteurs seulement avaient été faites et treize rôles établis, dans une Généralité qui comprenait plus de 700 paroisses.

Cela tenait à une fausse interprétation des règles nouvelles. Soit par l'ignorance des masses, soit par la malveillance de quelques-uns, le bruit s'était répandu que le Gouvernement et l'Administration avaient cherché, dans les mesures édictées, un moyen de pénétrer dans les secrets des familles et de se renseigner sur la valeur rigoureuse de leurs biens ; que, d'une part, la tranquillité des propriétaires serait ainsi troublée et que, d'autre part, l'Administration provinciale, ne pouvant avoir qu'une existence éphémère, le Gouvernement se servirait tôt ou tard des évaluations qu'elle aurait établies pour accroître, hors de proportion, le rendement des vingtièmes.

Rien n'avait prévalu contre cette campagne et ses déplorables effets. Les membres de l'Assemblée avaient en vain affirmé à tout venant que, loin de chercher à connaître le revenu réel des terres, l'Administration voulait l'ignorer complètement et s'en rapporter purement et simplement à la répartition faite par les contribuables sur les bases qu'ils arrêteraient et seraient seuls à connaître.

L'argument, il faut bien le dire, ne valait pas grand

chose aux yeux de ceux qui redoutaient la précarité de l'Administration provinciale. Il aurait été en effet puéril de croire, d'abord, que le fisc royal aurait ignoré les évaluations des commissaires répartiteurs et, ensuite, que les connaissant, il les aurait négligées, même si elles avaient été à son avantage.

Toutes les autres tentatives faites pour calmer les imaginations et raisonner les esprits étaient d'ailleurs restées sans succès.

La plupart des paroisses avaient persisté à s'en tenir aux rôles fixés par les régisseurs des vingtièmes.

Le Bureau ayant exposé les craintes que lui inspirait cette obstination, l'Assemblée estima que l'effet du temps et l'exemple des avantages acquis par les paroisses soumises déjà au nouveau système, suffiraient à désiller les yeux et à gagner la confiance de tous ceux qui n'étaient pas de parti pris.

En conséquence, elle décida de prolonger le délai primitivement fixé pour la confection des rôles et assigna un terme passé lequel toutes les ventilations devaient être terminées.

L'arrêté qui consacra cette décision employait un langage à la fois bienveillant et ferme qui révélait à merveille les véritables intentions de l'Assemblée : Persuader les populations que le système adopté était en tous points conforme à leurs intérêts et, faute d'y être parvenu, les obliger à le pratiquer, afin qu'ils en perçussent immédiatement les avantages.

La Commission intermédiaire avait, on se le rappelle, été saisie des difficultés auxquelles donnait lieu la ventilation des terres d'un domaine situé sur plusieurs paroisses (1) ; mais, préoccupée d'obtenir des évaluations rigoureuses, elle s'en était tenue à la règle de la « taxation au chef-lieu de l'exploitation », qui entraînait des complications infinies, surtout en cas de vente ou d'aliénation quelconque des terres, séparément du domaine auquel elles étaient réunies.

L'Assemblée, malgré les observations très judicieuses qui lui furent présentées, invoqua de nouveau la raison (2) qui l'avait déterminée à édicter cette règle et décida de la maintenir. Elle subsista, en effet, jusqu'à ce que Necker, ému de son impraticabilité, eût invité l'Assemblée à lui en substituer une autre, plus apte à réaliser l'égalité entre communautés.

3^e Rapport des procureurs syndics sur l'emploi des sommes que nous qualifierions aujourd'hui « Fonds de concours ».

Ajoutons, pour terminer ce qui a trait à l'impôt dans la session de 1780, que, le 28 octobre, les procureurs syndics avaient rendu compte à l'Assemblée de l'affectation donnée par la Commission intermédiaire :

(1) Commission intermédiaire 1779 (V. *supra*, p. 334 et suiv.).

(2) Les difficultés que présentait, par suite de la limitation imprecise des circonscriptions administratives, la séparation par paroisses, et d'autre part, l'intérêt qu'il y avait, pour évaluer exactement la valeur d'une terre, à tenir compte de sa réunion à telle ou telles autres.

1° A la somme de 5.000 livres que le roi avait accordée sur les fonds des impositions de l'année en cours, pour être employée en travaux de charité.

2° A la somme de 44.328 livres 15 sols, montant des contributions volontaires, tant en argent qu'en travail, offertes par certains propriétaires ou communautés, pour être affectées également à des travaux de charité.

CHAPITRE II

TRAVAUX PUBLICS

Le Bureau, dans son rapport, reprenait et étudiait les diverses méthodes proposées à l'Assemblée dans ses précédentes sessions, pour l'entretien et la confection des routes.

1^{er} *Système*. — Travaux distribués aux paroisses sous forme de tâches. — Cette méthode, disait-on, « ne laissait
« subsister de la corvée, ni la dureté d'un travail exigible
« par des contraintes impérieuses, ni l'injustice d'une ré-
« partition qui accablait le pauvre d'un fardeau à peine
« senti par le riche ». Et, au moment même où les instructions du roi, sans proscrire formellement la corvée, la présentaient comme peu conforme à l'esprit qui devait animer l'Assemblée, le Bureau se prononçait très nettement en faveur de la répartition par tâches. Il s'appuyait, pour soutenir son opinion, sur cette double considération :

- 1° Que la répartition du travail présentait les mêmes facilités que la répartition d'une prestation en argent.
- 2° Que la faculté qui pourrait être laissée à la paroisse

d'acquitter sa tâche en argent par le procédé de l'adjudication lui permettrait de rester juge de son véritable intérêt.

La prestation en nature n'était-elle pas d'ailleurs de tradition dans la monarchie, et ne cherchait-on pas tout récemment à en étendre encore le principe en proposant de remplacer l'impôt du vingtième par celui de la subvention territoriale dont l'un des traits caractéristiques était d'être exigible en nature ? Et si la simplicité du recouvrement, la nécessité de former un revenu public fixe et invariable avaient fait renoncer presque tous les Etats à ce système, pouvait-on nier que la transformation de l'impôt en nature en impôt argent s'était toujours faite sans leur assentiment et qu'elle avait toujours entraîné une grosse augmentation de charges.

Au surplus, pour les routes, l'avantage de la contribution en argent était moins démontré qu'en toute autre matière.

« Il était indifférent qu'elles fussent faites d'une manière
« plutôt que d'une autre. »

« Les paroisses voisines des routes pourraient se déterminer par goût à donner leur travail plutôt que leur argent » et, si elles préféreraient donner leur argent, elles pourraient, au moyen d'adjudications, ramener les tâches à des prix justes et modérés.

Dans tous les cas, si l'effet de l'option était de condamner la corvée, l'expérience serait concluante et la voie de l'Assemblée provinciale serait ainsi toute tracée.

Mais *quid* des objections faites ordinairement à la méthode ?

1^o Les paroisses n'étant pas dirigées dans leurs travaux, ne feraient-elles pas de mauvaise besogne ?

Non, répondait-on, car les routes continueraient à être construites sur les devis des ingénieurs et les travaux à être dirigés par les piqueurs et conducteurs des ouvrages. De même, si les paroisses, préférant la prestation en argent, mettaient leurs tâches en adjudication, les adjudicataires ne recevraient le prix convenu qu'après une exécution des ouvrages conforme aux clauses et conditions des devis.

2^o Puisqu'on était déjà obligé, pour tenir compte de leur éloignement, de ne donner que des tâches très faibles aux paroisses se trouvant à une grande distance des routes, n'était-il pas à craindre que le temps absorbé par le déplacement des hommes et des bestiaux soit perdu à la fois pour le public et pour les corvéables ?

Il était à prévoir que cet inconvénient ne se produirait pas, car les paroisses éloignées trouveraient certainement avantage à opter pour une prestation en argent, qui tiendrait compte à la fois du temps perdu pour se rendre à l'atelier et de la fatigue imposée aux bestiaux. Mais, si même les choses ne se passaient pas ainsi, l'objection ne tiendrait pas, parce que le fait par les paroisses de préférer le travail en nature, si lourde qu'en fût la charge, prouverait qu'il leur était moins onéreux.

Quant à la valeur infime du concours qui serait exigé de

ces paroisses, point n'était besoin d'y insister ; c'était un principe d'équité que « l'utilité des routes étant inégalement recueillie » par les contribuables, les frais de construction et d'entretien devaient en être inégalement supportés.

2^e *Système*. — Division des travaux des routes par ateliers et adjudication de ces travaux suivant les contributions des paroisses y affectées.

Dans ce système, c'était la contribution en argent qui était la règle ; elle libérait les paroisses du travail en nature.

L'idée, dans la pratique, se concevait de la façon suivante : on diviserait les travaux des routes par ateliers, comme dans la première méthode, en plaçant les ateliers aussi près que possible des paroisses, et un rôle général de répartition déterminerait, sur les bases les plus justes, la contribution respective de chaque paroisse. Puis, on attribuerait à chaque atelier les sommes fournies par deux, quatre ou six paroisses désignées par leur situation pour être rattachées à cet atelier, en proportionnant exactement les ouvrages aux ressources correspondantes. Enfin, les travaux de chaque atelier seraient ensuite adjugés par les soins de l'Administration provinciale à celui ou à ceux qui offriraient les conditions les meilleures.

Ainsi, il serait facile d'intéresser les paroisses à provoquer des adjudications avantageuses. Un règlement pourrait notamment décider que tous les rabais obtenus, dans les adjudications, sur la contribution fixée par le rôle géné-

ral, profiteraient aux paroisses dans la mesure de leurs apports respectifs. Les paroisses seraient incitées de la sorte à prendre connaissance des travaux et à susciter la concurrence des entrepreneurs par tous les moyens de publicité.

Un inconvénient apparaissait aussitôt : les travaux, s'ils étaient adjugés à un prix supérieur au montant de la contribution fixée par le rôle général, imposeraient aux paroisses une charge plus grande que celle prévue par l'Administration.

C'était en effet un cas qui pouvait se produire. Toutes les adjudications ne tournent pas forcément au bénéfice de ceux qui les font. Mais, pour parer à cette éventualité, on aurait, disait-on, le choix entre deux moyens : la réduction du travail dans des proportions telles, que la contribution annuelle devint suffisante pour en acquitter le prix, et, dans le cas où le travail ne pourrait être réduit sans inconvénients graves, l'engagement anticipé des sommes destinées à faire face à l'excédent de dépense, sur la contribution de l'année suivante.

Le système ainsi présenté avait l'avantage très appréciable de permettre aux paroisses de suivre sans détours l'emploi de leur contribution, c'est-à-dire de les mettre à même de se convaincre qu'elles poursuivaient un but tangible. Il devait écarter cette « méfiance et ces soupçons si « invétérés dans les paroisses qu'on n'éternisait les travaux que pour éterniser leurs charges. »

Autorisées ainsi à s'administrer elles-mêmes, à faire

verser le montant des adjudications de la main des collecteurs ou des syndics dans celles des adjudicataires, elles n'auraient plus eu leurs contributions grossies par le transport de l'argent, les taxations des receveurs et les frais de bureau. L'emploi immédiat de leurs fonds les aurait affranchies de toutes dépenses superflues, et le caractère local de leur imposition aurait été pour elles un gage que le gouvernement ne détournerait pas cette imposition de son objet par des virements ou autres procédés de trésorerie.

D'autres avantages encore tenaient à ce système.

Dans la corvée, les tâches présentaient souvent des termes vicieux de comparaison. Telles tâches considérées *a priori* comme égales, parce que de même étendue, étaient parfois absolument inégales, parce qu'on avait négligé de tenir compte de la nature du travail, de l'éloignement des matériaux, etc... Avec l'adjudication par ateliers, la tâche de chaque paroisse aurait été évaluée en argent, suivant son importance, ses facultés et le profit qu'elle devait tirer des travaux ; aucune surprise n'aurait été possible, aucune injustice, même involontaire, n'aurait été à redouter. Enfin, le mouvement des affaires aurait bénéficié aussi d'une semblable organisation.

L'industrie privée aurait trouvé là une somme précieuse d'activité et, suivant l'expression du rapporteur, « les travaux des routes seraient devenus un moyen de subsistance universelle. »

Les Etats du Languedoc avaient déjà expérimenté le sys-

tème ainsi décrit et les heureux effets qu'ils en avaient obtenus déterminaient le Bureau à se prononcer en sa faveur. Il tint cependant à soumettre à l'Assemblée un mode d'adjudication imaginé par un ingénieur de la province et qui semblait plus conforme à l'intérêt général. Au lieu de faire profiter les paroisses des bénéfices produits par des adjudications habiles, on reportait ces bénéfices sur le travail lui-même, c'est-à-dire, en définitive, sur le grand public. Pour y parvenir, on estimait le travail de chaque atelier et l'on adjugeait les tâches aux soumissionnaires qui, moyennant la portion contributoire de chaque communauté, s'engageraient à faire une part quelconque d'ouvrages en sus de ceux portés par les devis ; la préférence devait être tout naturellement accordée à celui qui offrirait le plus de travail supplémentaire.

Il y avait bien un point noir. C'est que les adjudicataires auraient eu une tendance à s'entendre pour éviter les surenchères et partager ensuite les bénéfices d'une adjudication intervenue au détriment de l'Administration.

Pour obvier à ce danger et mettre les intérêts en opposition, il aurait suffi, affirmait-on, de diviser en petites parties les tâches à adjuger. Toute une série de petits entrepreneurs qui, dans ces conditions, auraient trouvé à s'occuper sur place, seraient entrés en lice et, ne fut-ce que par leur nombre, auraient rendu impossible toute entente préjudiciable à l'intérêt général.

3^e *Système*. — Imposition générale. — L'imposition

générale était représentée comme le moyen le plus sûr et le plus simple de remplacer la corvée.

« Le changement une fois fait du travail en impôt, il ne restait plus qu'à déterminer le meilleur emploi des fonds publics et à le surveiller. »

« Facile à se prêter à toutes les formes, l'imposition générale n'excluait pas même les considérations d'économie : elle épargnait le temps qui serait perdu pour se rendre aux ateliers et en revenir, temps considérable qui eût suffi peut-être pour construire ce qu'il y avait de chemins en Berri.

De plus, « elle invitait une classe d'hommes à se vouer aux ouvrages des routes, et, formés à ces travaux, ces hommes abrègeraient les peines de la construction, rendraient même les travaux plus solides grâce à leurs aptitudes et à leur intelligence. »

Il est à noter soigneusement que le Bureau ne visait pas du tout, sous les termes « imposition générale », à accroître le nombre des contribuables, en atteignant les privilégiés. « L'imposition, disait-il, opérera sur tous les contribuables par un seul principe et les frappera dans les proportions que vous aurez déterminées. »

Par conséquent, pas de doute, les contribuables c'étaient les citoyens qui étaient alors imposables.

Mais, indépendamment de cela, le système n'avait pas que des avantages ; il avait aussi deux très graves inconvénients : 1^o Il alarmait les populations par l'idée d'une imposition permanente, dont l'emploi pouvait dans la

suite être détourné de sa véritable destination ; 2^o Il abandonnait tout le service public (1) des routes aux préposés des ponts et chaussées, qui n'auraient pas eu, semblait-il, le même intérêt que les collectivités à obtenir des adjudications à bas prix.

4^e *Système*. — Emprunts. — L'emprunt supposait, de toute évidence, une imposition générale destinée à faire face au paiement des intérêts et au remboursement du capital. Il pouvait donc, à première vue, sembler maladroit d'y recourir, puisque c'était assumer la charge d'arrérages dont on faisait l'économie en recourant à l'imposition générale proprement dite... Simple apparence pourtant, car l'emprunt, permettant de disposer immédiatement des sommes nécessaires, permettait, par là même, d'exécuter immédiatement et sans interruption tous les travaux projetés.

Les populations imposées profiteraient aussitôt des chemins construits et verraient leurs productions augmenter de valeur. La charge de l'impôt deviendrait moins lourde et finirait même par se compenser avec les bénéfices que les chemins auraient procurés à l'agriculture, au commerce et à l'industrie.

Si, d'autre part, le délai accordé par le créancier pour le remboursement de la dette était très long, comme c'est généralement le cas, l'imposition annuelle pouvait être calculée de façon à assurer le paiement des arrérages et

(1) C'est l'argument invoqué de nos jours, contre l'établissement des monopoles d'Etat.

le remboursement du capital, en ne frappant que très légèrement le contribuable.

Le rapport exposait qu'il existait pour le Berri un *impedimentum* consistant en ce que la province (1) n'avait pas le droit de contracter d'emprunts, d'engager l'avenir, sans l'autorisation du roi. « Le roi, disait-il, nous accorderait-il semblable autorisation, qu'il faudrait encore nous demander si nous avons acquis assez de stabilité et de consistance pour essayer notre crédit en grand et ouvrir des emprunts considérables. »

Le Bureau craignait qu'il n'y eût pénurie de bailleurs de fonds et, prévoyant cette « affligeante » éventualité, il conseillait à l'Assemblée, si le système lui plaisait, de tâter le terrain en commençant par de tous petits emprunts.

Conclusion.

Tous les systèmes avaient des inconvénients.

La répartition des travaux entre les paroisses, sous forme de tâches, avait été mal accueillie par les populations où l'essai en avait été fait. Après avoir entrepris leurs tâches, beaucoup de paroisses avaient jugé plus avantageux de les adjuger.

Mais, cette facilité qui leur était laissée de mettre leurs tâches en adjudication, avait fait naître, de toutes parts,

(1) A la différence des Etats du Languedoc et d'Artois où des emprunts avaient été contractés dans cet objet et qui, eux, représentaient leurs provinces et pouvaient stipuler pour elles.

les plaintes des communautés sur l'injustice de la répartition, parce que les adjudicataires s'étant montrés, les uns de mauvaise foi, les autres tout à fait ignorants, les travaux avaient été adjugés, tantôt fort au-dessus, tantôt fort au-dessous de leur valeur.

L'imposition générale favorisait, par son caractère même, la tendance du gouvernement à faire passer les fonds à d'autres usages ; elle augmentait les frais d'administration et donnait au personnel des ponts et chaussées une prépondérance et une autorité susceptibles de tourner à l'arbitraire.

L'emprunt semblait prématuré pour une Administration provinciale qui n'en était encore qu'à ses débuts et qui, par suite, n'inspirait pas suffisamment de confiance.

Restait donc l'adjudication des travaux par ateliers et suivant la contribution des paroisses qui y seraient attachées. Le système n'était pas parfait certes ; il entraînait même de multiples complications, mais nous avons vu qu'il présentait de très grands avantages. Aussi le Bureau lui donna-t-il sa préférence et émit-il le vœu :

1^o Que les travaux publics qui s'exécutaient jusque-là par corvée, soient désormais payés à prix d'argent.

2^o Que ces travaux soient divisés par ateliers répandus dans les divers cantons de la province et à la plus grande proximité possible de toutes les paroisses, de sorte que celles-ci puissent suivre l'emploi de leurs contributions.

3^o Que les adjudications des travaux de chaque atelier se fassent en présence des syndics des paroisses dont les

contributions y seraient employées, ou eux appelés, afin qu'ils procurent par leur concours et leurs lumières les soumissions les plus avantageuses.

4° Que le bénéfice provenant des rabais obtenus sur l'estimation des travaux, soit réparti en moins imposé sur les paroisses de chaque atelier au marc la livre de leur contribution, et que, dans le cas où les ouvrages ne pourraient être adjugés qu'au-dessus du prix porté par les devis, il y soit pourvu par une réduction de travail ou par l'assignation, sur les fonds de l'année d'après, de la somme qui excéderait les contributions de l'année courante.

5° Qu'enfin, les adjudicataires soient payés dans les temps fixés lors de l'adjudication par des mandements (mandats) qui leur seraient délivrés sur les paroisses dont ils auraient exécuté les travaux, sans que les fonds passent par d'autres mains que celles des collecteurs et des adjudicataires, ainsi que cela se pratiquait pour les réparations des presbytères et des églises.

L'Assemblée, dans ses séances des 26 et 27 octobre, discuta le rapport et finalement se prononça pour l'adoption, sauf ratification par le roi, des propositions faites par le Bureau.

..

La décision de l'Assemblée adoptant le système de contribution en argent proposé par le Bureau, en appelait une autre sur la fixation de cette contribution et le mode de répartition auquel elle serait soumise.

Deux grands intérêts devaient être conciliés : celui des propriétaires, qui, contribuant à la confection des routes, trouveraient une compensation à leurs sacrifices dans l'augmentation du prix des denrées, et celui des journaliers, qui, bénéficiant d'un travail suivi et convenablement rémunéré, pourraient, malgré l'augmentation du prix des denrées, améliorer leur condition d'existence.

Les questions que l'Assemblée avait à résoudre dans cet ordre d'idées, lui étaient formulées par le Bureau de la façon suivante :

« 1^o A quelle somme pouvez-vous fixer dans la province la totalité de la contribution pour les routes ? »

« 2^o Suivant quels principes cette contribution sera-t-elle répartie entre les paroisses et les individus ? »

« 3^o La dite contribution affectera-t-elle indistinctement les paroisses, sans tenir compte de la distance à laquelle elles se trouvent des routes à construire ? »

« 4^o Affectera-t-elle indistinctement les taillables sans égard à leurs facultés respectives. »

Première Question. — A quel chiffre serait fixée la contribution de la province ? — Le Bureau estimait que les facultés globales de la population ne pouvaient pas être prises comme base de la contribution aux travaux publics.

D'abord les états de la population n'étaient pas assez précis pour « conduire à une répartition individuelle « juste », puis l'expérience avait démontré que les taxes assises sur les facultés « tenaient plus à l'opinion qu'à la

connaissance des fortunes. » Il aurait donc fallu, pour procéder de la sorte, partir d'approximations vagues et souvent erronées.

Il semblait préférable de prendre les faits pour base et de fixer la contribution annuelle des chemins à la somme qui avait été nécessaire dans les années où la corvée avait produit son maximum d'effet. Le Bureau s'attachant à cette idée, établissait ses calculs sur les données que tout le monde possédait.

Il ne s'était jamais construit en Berri plus de six lieues de route par an avec le système de la corvée, et souvent il ne s'en était construit que deux. D'autre part, les travaux fournis jusqu'alors par les paroisses étaient évalués à 700.000 livres par an.

C'était donc, prenant le maximum pour base, la contribution exigée par la construction de six lieues, que l'Administration provinciale devait prévoir dans ses calculs.

D'après les comptes établis par les hommes de l'art, la lieue de 2.000 toises coûtait 40.000 livres ; la contribution pour six lieues serait donc de 240.000.

Mais le Bureau objectait que des expériences récentes avaient infirmé cette appréciation et que 24.000 livres devaient suffire pour la construction d'une lieue, c'est-à-dire que la contribution ne serait plus que de 144.000 livres.

Prévoyant, disait-il, que les anciens chiffres influeront sur les adjudications et les porteront au-dessus de nos prévisions, nous pouvons admettre le prix maximum de 30.000 livres par lieue et par suite une contribution to-

tales de 130.000 livres. Voilà pour la construction des routes nouvelles.

Quels étaient maintenant les frais de réparation et d'entretien ?

La province comprenait 83 lieues de routes ou chaussées de cailloutis et neuf lieues de chaussées en pavés.

Les ingénieurs évaluaient à 600 livres par lieue les frais de réparation et d'entretien du cailloutis, soit à 49.800 livres par an. Quant aux neuf lieues de pavés, les frais en étaient évalués à 6.000 livres au maximum. Au total donc, l'entretien et la réparation des routes existantes devaient coûter 55.800 livres.

Tous les objets de dépenses réunis, construction et entretien, s'élevaient ainsi, suivant les prévisions du Bureau, à 235.800 livres et, comme les paroisses fournissant la corvée avaient jusque-là payé la valeur de 700.000 livres, une économie de près de 470.000 livres devait être réalisée, en supposant — ce qui, comme nous l'avons dit, n'était pas la règle, — que les travaux produits par la corvée assurassent à la province la construction de six lieues de routes nouvelles.

Avec 236.000 livres, on ferait donc régulièrement, chaque année, ce que l'on ne faisait qu'exceptionnellement sous le régime de la corvée, et avec une dépense bien plus forte.

Mais alors, pourquoi limiter à six lieues les constructions nouvelles, puisqu'on pouvait prétendre à mieux tout en restant au-dessous des charges jusqu'alors imposées aux contribuables ?

Le Bureau répondait à cela qu'il était nécessaire d'accoutumer les populations au nouveau mode de contribution et que le meilleur moyen d'y parvenir était encore de les faire profiter de toute l'économie qu'il procurerait. Lorsque les avantages du système se seraient imposés de façon évidente, on pourrait alors augmenter graduellement, et dans des proportions insensibles, le chiffre de la contribution. Mais le rapport insistait sur l'intérêt qu'il y avait à ne recourir à ces augmentations que pour des périodes nettement déterminées et relativement longues, dix ou douze ans par exemple, de telle sorte que les contribuables garantis par l'existence d'un tarif, sinon immuable dans ses proportions, au moins arrêté sans retour pour chaque période, n'eussent plus à redouter les vicissitudes continuelles qui aggravaient trop souvent leurs charges.

Deuxième question. — Comment répartirait-on, la somme imposée à la province ? D'après les intentions manifestées par le roi (1), c'était entre les taillables que devait être faite la répartition de la contribution aux chemins.

L'idée la plus simple qui germait à l'esprit était donc de répartir la contribution au marc la livre de la taille. Le même principe régirait les deux impôts et le travail serait de beaucoup simplifié.

Mais, si simple qu'elle fût, l'idée avait été rejetée déjà par l'Assemblée en 1779, comme impossible et ruineuse

(1) V. *supra*, p. 608 et suiv.

pour les « hauts cotisés », c'est-à-dire pour les taillables les plus imposés.

On avait bien fait valoir que la taille mixte et la contribution des chemins avaient entre elles une intime analogie, l'une affectant les propriétés et les personnes, et l'autre donnant plus de valeur aux biens et plus d'activité à l'industrie. Pourquoi, avait-on dit, deux impôts de même nature ne pourraient-ils pas, sans inconvénients, être répartis sur les mêmes principes ?

L'Assemblée n'avait pas admis ce raisonnement, parce qu'elle avait vu que la taille, depuis quelques années, devenait de plus en plus un impôt réel, et qu'elle ne voulait pas favoriser cette tendance. Elle avait remarqué notamment que les colons n'étaient plus taxés dans les rôles qu'à raison de l'importance et de la valeur de leurs domaines, sans égard à leurs facultés personnelles ; que les cotes ne changeaient pas lorsque les colons changeaient ; que les paroisses imposaient les absents pour les terres qu'ils faisaient valoir, à l'encontre des lois anciennes qui voulaient qu'on ne fût imposé que dans le lieu de son domicile ; enfin, que certaines cotes de tailles étaient assises directement sur les biens, (tant de bosselées de terre, tant de journées de vigne.)

Le Bureau avait toutes raisons de supposer que l'opinion de l'Assemblée n'avait pas varié depuis l'année précédente ; il écarta donc le procédé de la répartition au marc la livre de la taille et présenta divers autres moyens d'y suppléer :

1^{er} Moyen. — Diviser la contribution entre les paroisses, à raison de leur population, et en opérer la répartition dans l'intérieur des paroisses, au marc la livre de la taille.

C'était une application du principe que la contribution des individus devait être proportionnée à l'utilité que leur procuraient les travaux. « Les chemins étaient utiles à
« l'universalité en raison de l'activité générale de la popu-
« lation ; ils l'étaient, dans chaque paroisse, à raison des
« facultés, des besoins et des jouissances. »

Dans les communautés peu peuplées, l'imposition ne serait pas accablante, parce que la quotité serait fixée d'après le nombre des habitants ; dans les autres, l'imposition, quoique plus forte, ne serait pas davantage accablante, parce qu'en vertu du même principe, elle serait plus divisée.

2^e Moyen. — « Imposer, par une opération générale,
« tous les journaliers à trois livres, tous les laboureurs à
« dix livres les uns dans les autres, et laisser ensuite
« chaque paroisse diviser ces sommes sur les individus à
« raison des facultés, de manière que le plus riche jour-
« nalier ne pût être imposé à plus de dix livres et le plus
« pauvre à moins de quinze sols, que le laboureur à une
« seule charrue fût imposé à douze livres, pour deux char-
« rues à dix-huit livres, pour trois à vingt-et-une et pour
« quatre à vingt-quatre livres. »

Cette méthode avait été proposée à l'Assemblée dans sa session de 1779, mais elle avait paru extrêmement compliquée.

Le Bureau montra, par comparaison avec la taille, que cette imposition produirait de grandes inégalités entre les paroisses.

Les calculs auxquels il s'était livré lui avaient révélé que, même réduite à trois livres par journalier et à dix livres par charrue, elle serait, dans quatorze paroisses, double de la taille et au delà ; que dans 53 paroisses, elle en excèderait les deux tiers ; que dans 80 environ, elle atteindrait la moitié au plus ; tandis que, dans 80 autres, elle descendrait au-dessous du quart, du cinquième, du sixième et même du huitième.

Cet étrange contraste ne procédait pas uniquement d'une injuste répartition de la taille ; il résultait aussi de la nature même de cet impôt. La corvée, purement personnelle, affectait la tête des hommes et celle des bœufs. La taille, même mixte, était assise sur les biens et les facultés. Ainsi, plus elle avait pris de tendance vers la *réalité*, plus sa répartition s'était différenciée de celle de la corvée, et il était arrivé que des paroisses nombreuses et pauvres avaient présenté à l'action de la corvée une surface immense, tandis que les paroisses riches et peu habitées n'avaient fourni que de très faibles ressources.

Puisqu'on voulait supprimer la corvée, il fallait de toute nécessité renoncer aux méthodes qui se ressentaient de ses injustices et ne pouvaient que les perpétuer.

3^e *Moyen*. — Etablir une balance égale entre les deux éléments : propriété et population, et, pour cela, fixer sur

des données sûres, la proportion suivant laquelle les paroisses devaient contribuer aux travaux publics.

L'équité commandait, en effet, de faire supporter la charge des travaux publics par parties égales à la propriété et à l'industrie, c'est-à-dire de prendre pour règle de répartition, à la fois la taille des paroisses et leur population.

Pour déterminer la proportion suivant laquelle chaque paroisse serait taxée, il n'y avait qu'à se renseigner très exactement sur le chiffre de sa population et l'importance des propriétés qu'elle renfermait, puis de comparer entre elles toutes les paroisses ainsi démembrées.

Le Bureau des travaux publics avait fait ce travail pour s'éclairer, et il avait trouvé que la Généralité ayant à payer une contribution de 240.000 livres, le plus grand nombre des paroisses, même à raison de la population, devrait fournir entre le tiers et le quart de la taille.

C'était un terme commun ; mais, certaines paroisses s'en éloignant très sensiblement, il semblait juste et possible de corriger ces écarts, en décidant que les paroisses les plus peuplées ne fourniraient pas une contribution supérieure au tiers de leur taille ; que les moins peuplées ne fourniraient pas au-dessus du quart ; et que les contributions énoncées au tarif, qui serait établi sur ces principes, seraient réparties ensuite dans l'intérieur des communautés, au marc la livre de la taille.

Une autre considération était envisagée dans le rapport :

Les travaux publics se faisant désormais à prix d'argent, les journaliers verraient leur main-d'œuvre plus recherchée et par suite mieux rétribuée.

Que faudrait-il maintenant exiger d'eux ? Un simple journalier, sous le régime de la corvée, était astreint à un travail dont la valeur variait entre six et dix-huit livres. La suppression de la corvée, outre qu'elle améliorerait leur condition, les exonérerait-elle de toute contribution aux travaux publics ?

Le Bureau estimait que raisonnablement il ne pouvait en être ainsi, et que leur contribution ne devait, en aucun cas, descendre au-dessous de la valeur d'une journée de travail.

Troisième question. — La contribution des chemins affecterait-elle également les paroisses éloignées des routes et celles qui en étaient voisines ?

La question, pour être complète, devait se décomposer ainsi : 1^o Serait-il tenu compte, pour fixer la contribution aux chemins, de la situation topographique des paroisses par rapport à ces chemins ?

2^o Les paroisses *exemptées jusque-là* de toute contribution, continueraient-elles à bénéficier de l'exemption ?

Sur le premier point, il semblait juste de répondre par la négative.

En effet, la réduction de travail dont profitaient les paroisses éloignées sous le régime de la corvée, avait uniquement pour but de ramener leur contribution au même

taux que celles des autres paroisses. Le temps qu'elles dépensaient pour se transporter sur les chantiers leur était compté comme travail effectif, de telle sorte que le mot « réduction » était tout à fait impropre. On peut dire que toutes les paroisses contribuaient en principe, dans des proportions égales, aux travaux publics. Et puisqu'elles fournissaient toutes la même quantité de travail, il n'y avait pas de raison pour qu'elles soient différemment traitées, lorsque le travail serait représenté par sa valeur en argent.

Il y avait bien contre ce raisonnement l'argument tiré de ce que les paroisses éloignées jouissaient moins des routes que les autres ; mais, sans s'y arrêter autrement, on objectait que les paroisses situées à proximité fournissaient l'emplacement et souffraient des troubles et des désagréments causés par les fouilles. Une compensation s'établissait ainsi tout naturellement entre les unes et les autres. Il fallait aussi tenir compte de la simplicité que le système des contributions égales introduisait dans les opérations administratives, et ce n'était pas un avantage à dédaigner.

En ce qui concerne les paroisses jusque-là affranchies, l'argument fondé sur l'éloignement apparaissait dans toute sa force. Ces paroisses étaient tellement isolées au fond des terres qu'on n'avait pu songer à les astreindre à la corvée. Allait-on désormais faire appel à leurs bourses ? Oui, disait-on, car elles profitent malgré tout des routes. L'activité économique se communiquant de proche en

proche, pénètre aussi un peu chez elles. Leurs produits notamment se vendent mieux, à la faveur des débouchés nouveaux et de la hausse générale des prix qui en résulte. Mais, il était bien difficile de soutenir cette thèse sans restriction. Il est indéniable, en effet, que les pays isolés profitent moins que les autres des avantages procurés par les routes. La hausse des prix leur laisse moins de bénéfices parce que les frais de transport en absorbent une grande partie. Lorsque les produits, véhiculés d'abord à travers champs ou sur des chemins défoncés, arrivent sur les grandes routes, ils ont déjà coûté beaucoup de peines et causé de grosses dépenses de temps, c'est-à-dire d'argent. En outre, les habitants sont obligés d'élever plus de bestiaux, puisque leur exploitation comporte nécessairement des transports longs et pénibles.

Dans quelle proportion les paroisses jusque-là exemptes pouvaient-elles donc être taxées ? Le Bureau admettait qu'elles ne fussent pas soumises au tarif général, et il proposait, par suite, de fixer leur contribution à un taux moins élevé, le sixième, par exemple, de leur taille.

Quatrième question. — La contribution frapperait-elle tous les taillables sans exception ?

Sous le régime de la corvée, il y avait deux catégories d'exemptions : 1^o Les exemptions résultant de nécessités sociales (1), telles que celles des chirurgiens, maîtres es-

(1) Le texte dit : « résultant de l'ordre et de la nature des choses. »

arts, voués exclusivement à l'exercice de leur profession, des maîtres d'écoles établis par lettres de l'évêque diocésain, des collecteurs, des syndics, des manœuvres septuagénaires, des infirmes, des veuves et filles n'exploitant aucun bien et ne pouvant fournir de bras utiles aux travaux des routes. 2° Les exemptions établies par la volonté du prince en considération de l'intérêt général et pour encourager des professions utiles. Exemples : celles des invalides pensionnés, des soldats retraités avec récompense militaire, des employés des fermes et droits du roi, « ayant appointements et serment en justice », des inspecteurs et propriétaires des manufactures, des « maîtres de poste aux chevaux », des employés des haras, des préposés de l'étape », etc...

Maintenir ces exemptions c'était rompre l'équilibre du système de la contribution en argent, car d'autres exemptions viendraient certainement s'ajouter à celles-là et le nombre des contribuables diminuant ainsi dans de notables proportions, la part contributoire des paroisses dépasserait bien vite la moyenne d'un quart à un tiers de la taille indiquée par les prévisions du Bureau.

Mais cette considération qui aurait pu être déterminante, n'était pas la seule à envisager. Il fallait se demander aussi si de telles exemptions, justifiées sous l'ancien régime, le seraient également sous le nouveau.

La corvée était un sacrifice de temps et de travail, la contribution qui devait la remplacer consistait en un sacrifice d'argent.

Or, disait-on, « l'exemption de donner un temps qu'on n'a pas ou un travail dont on n'est pas susceptible, ne dispense pas, par elle-même, de fournir une contribution qu'on aurait la force de payer ». Ainsi les vieillards, les infirmes, les veuves, etc., qui ne pouvaient travailler, n'étaient pas forcément des pauvres ; s'ils avaient le moyen de payer, il fallait en toute justice qu'on les imposât. *A fortiori*, cela devait être vrai pour ceux qui étaient exemptés à raison de leur profession. Empêchés de participer au service de la corvée, par des fonctions à l'exercice régulier desquelles la collectivité était intéressée, ils n'avaient aucune raison d'échapper à la taxation en argent, puisqu'ils possédaient des ressources.

C'eût été commettre une injustice impardonnable que de les exonérer, alors que les pauvres étaient astreints à payer.

Le contraire s'imposait : taxer les premiers et exempter les seconds, puisque le nouveau mode de contribution révélait l'impossibilité dans laquelle les indigents se trouvaient de payer, comme la corvée avait révélé l'impossibilité dans laquelle se trouvaient certaines classes de fournir leur temps.

En ce qui touchait les exemptions établies par le roi, l'Assemblée ne pouvait évidemment les supprimer sans son autorisation. Elle devait lui laisser le soin de prononcer sur l'opportunité d'une semblable mesure. Le Bureau, comme conclusion des considérations que nous venons d'analyser et de classer, émit le vœu :

1° Que la contribution destinée aux routes soit fixée à 236.900 livres.

2° Que la contribution particulière de chaque paroisse soit également fixée « d'une façon ferme », suivant un tarif qui ne pourrait être changé ni renouvelé qu'après un délai minimum de 10 ans, et qu'elle soit levée par des collecteurs nommés suivant les règles établies pour les réparations des églises et presbytères, et rétribués à raison de six deniers par livre.

3° Que la quotité de la contribution des paroisses soit déterminée entre le tiers et le quart de leur taille, et, pour les villes de Bourges et d'Issoudun, entre le tiers et le quart de leur capitation, de sorte que les paroisses les plus fortes en population ne soient pas imposées à plus du tiers et les paroisses les moins peuplées à moins du quart de leur taille.

4° Que cette contribution des paroisses soit répartie dans leur intérieur au marc la livre de la taille ou de la capitation, de manière cependant qu'aucune cote ne soit au-dessous de la valeur d'une journée, réduite au prix commun de 15 sols.

5° Que les paroisses jusque-là exemptes de la contribution aux chemins y soient astreintes à raison du sixième de leur taille principale et se partagent cette contribution suivant les principes ci-dessus énoncés ; « que les travaux correspondant à leur contribution soient déterminés par les ateliers dont elles seraient plus voisines. »

6° Que tous les taillables soient soumis à l'impôt des

chemins à l'exception des pauvres imposés à moins de 10 sols et des citoyens que le roi exemptait de la corvée. Que pour ceux-ci, l'Assemblée « supplierait le roi de décider si leur privilège subsisterait dans l'avenir. »

« 7^o Que les rôles, pour les dites contributions, soient « dressés sur papier-libre, et, dans le cas où ils ne pourraient être dressés sans frais, qu'il soit surajouté à la « contribution de la paroisse, la somme de deux livres pour « les moindres rôles jusqu'à ceux composés de cent cotes « ou environ, deux livres dix sols pour ceux de deux cents « cotes, trois livres pour ceux de trois cents cotes, et ainsi « de suite en augmentant toujours de dix sols par cent « cotes. »

L'Assemblée, dans sa séance du 31 octobre, discuta ces propositions et les adopta sans modification.

De plus, le Bureau ayant insisté, à la séance du 2 novembre, sur l'obligation qui s'imposait à l'Assemblée de suivre de très près le fonctionnement du nouveau système, proposa diverses mesures qui lui semblaient nécessaires pour exercer un contrôle minutieux sur les adjudications et les travaux.

Il fut décidé en conséquence :

1^o « Qu'il serait établi et désigné provisoirement dans le cours des séances, pour chacun des départements des travaux publics, des commissaires membres de l'Assemblée ou pris hors d'icelle dans les trois ordres, lesquels se diviseraient les routes de leur département pour les surveiller suivant leur résidence respective, et se réuniraient

au nombre de trois au moins pour adjuger les travaux et en faire la répartition, sans pourtant qu'il soit nécessaire de nommer de ces commissaires dans le département de Bourges, où les membres de la Commission intermédiaire seraient à portée d'en remplir eux-mêmes les fonctions »

2° « Qu'il serait pareillement établi dans les points principaux de la province et en tel nombre qui serait jugé convenable, des conducteurs chargés de suivre les travaux des adjudicataires et d'en rendre compte, ainsi que de l'état des routes et de tout ce qui intéresserait le bien du service ; que ces conducteurs seraient provisoirement payés sur les ordres de la Commission intermédiaire à raison de 500 livres par an ou d'une somme quelconque par mois de service, suivant ce qui paraîtra plus expédient, demeurant réservé à la prochaine Assemblée de fixer définitivement leur état, et de donner le titre de conducteur principal, avec un traitement proportionné, à ceux des simples conducteurs qui auraient donné des preuves de zèle et de capacité. »

3° Que Sa Majesté serait très humblement suppliée de permettre que ces conducteurs soient payés en vertu des mandemens de la Commission intermédiaire, par le Trésorier particulier des ponts et chaussées de la Généralité, sur la partie des fonds précédemment affectée aux salaires des conducteurs et piqueurs, ainsi qu'à la fourniture des outils : que l'excédent de ces fonds puisse être également employé à donner des gratifications à l'ingé-

nieur en chef ou aux sous-ingénieurs de la province, à raison des travaux extraordinaires que l'Administration pourrait leur demander, ainsi qu'à payer les hommes de journée fournis ci-devant par la corvée, pour le tracé des routes, les nivellements, les fonds de carrières et de terrains, l'ordre nouveau ne permettant plus de demander aux paroisses ces menues dépenses. »

..

Peu de temps avant sa disgrâce, Necker fit consacrer par le Conseil du Roi les projets de réforme arrêtés par l'Assemblée de 1780.

Un arrêt du 13 avril 1781 supprima la corvée et la remplaça par une contribution en argent établie sur les bases que l'Assemblée provinciale avait indiquées. La Commission intermédiaire y était chargée de fixer le nombre des ateliers, de choisir leur emplacement et de surveiller leurs travaux. C'était elle aussi qui devait recevoir les ouvrages une fois terminés, ordonnancer les fonds, et statuer sur le contentieux, sauf appel au Conseil.

CHAPITRE III

AGRICULTURE, COMMERCE ET INDUSTRIE

I. — Mémoire sur le commerce et les manufactures du Berri.

L'état de langueur dans lequel se trouvait le commerce de la province ne devait pas, disait le rapporteur, être uniquement attribué à des faits d'ordre administratif, tels que l'assiette arbitraire de l'impôt, le défaut de communications, les abus de la gabelle, la perception trop rigoureuse des aides, etc.

Ces faits constituaient certainement les principales causes des maux dont souffrait le Berri et il était tout naturel que l'Assemblée se préoccupât, sans différer, d'en détruire les désastreux effets.

Mais il était une autre cause de langueur qui s'imposait à l'attention des réformateurs, c'était la propre inertie de la province, « l'insouciance avec laquelle celle-ci laissait des mains laborieuses lui enlever ses plus belles toisons, ses chanvres les plus estimés et s'approprier, par leur apprêt, les profits immenses qu'en retirait l'industrie ».

Bourges, on le sait, avait été dans le passé, notamment dans le cours du xv^e siècle, époque de son apogée, une des cités les plus florissantes au point de vue des arts et manufactures.

Complètement ruinée par l'incendie de 1487 et empêchée de se relever par un malheureux concours de circonstances, elle disposait encore de toutes les richesses naturelles qui lui avaient assuré jadis une très grande prospérité.

Il ne s'agissait dès lors que de combiner un emploi utile de ces richesses, c'est-à-dire de les transformer sur place pour en tirer tout le bénéfice industriel possible.

Jusque-là, toutes les tentatives faites pour restaurer la vitalité industrielle de Bourges avaient méconnu ce principe pourtant si élémentaire. Au lieu d'y créer des manufactures transformant les produits de la province, on avait entrepris la fabrication d'objets en coton, matière première qui, vu les frais énormes des transports, revenait à des prix très élevés.

Il en était résulté que la filature de la laine, seule capable alors de donner des profits, parce qu'elle pouvait, par ses prix de revient, défier relativement la concurrence, avait été peu à peu abandonnée, et que les industries nouvelles qui lui avaient été substituées, loin de compenser les pertes causées à la province par cet abandon, y ajoutaient le déficit sans cesse croissant d'une exploitation condamnée inévitablement à végéter. ...

Mais, pour reprendre l'ordre naturel des choses et tenter de vivifier le Berri par l'exploitation de ses propres productions, il fallait une méthode, et cette méthode, c'était aux pouvoirs publics qu'il appartenait de la tracer. L'Administration devait, à force d'observation et d'études, rechercher les branches du commerce, qui, multipliant les moyens de subsistance, grossiraient le nombre des consommateurs locaux, et qui, portant par tout l'action, le mouvement et la vie, opposeraient à la misère la force irrésistible d'un travail rémunérateur.

« Lorsque la main-d'œuvre ira à l'ouvrier, disait l'auteur du mémoire (1), l'ouvrier ne manquera jamais à la main-d'œuvre, parce que si le temps est sa propriété, le travail est sa richesse. »

Associer le capital et le travail est une bien belle chose, mais le capital a toujours été moins prompt à s'offrir que le travail ; en 1780, l'argent n'abondait pas, tant s'en faut, dans les entreprises industrielles et commerciales. Les fabricants obligés d'emprunter à gros intérêts pour se procurer des avances, étaient réduits à économiser sur leur fabrication, c'est-à-dire, suivant un néologisme qui fait fureur actuellement, de « saboter » leurs produits. L'intérêt du fabricant, mû par l'unique souci de vivre et de faire vivre sa famille, paralysait chez lui le sentiment de la dignité professionnelle, l'amour de l'art et le culte du bon goût.

Ravalé au niveau d'un simple manœuvre, il n'aspirait

(1) L'abbé de Séguiran.

qu'à écouler, le plus rapidement possible, les produits qu'un labeur écrasant mais accompli par force, sans attention et sans soin, lui permettait de livrer à la consommation.

Le commerce local, réceptacle d'objets aussi médiocres, ne pouvait prendre aucun essor. Il avait la ressource des matières de première nécessité, de celles qui devaient être nécessairement achetées sur place, et dont il pouvait par suite, dans une certaine mesure, régler et maintenir les prix ; mais, pour les autres, pour celles qui n'étaient pas d'un besoin urgent, il était, en raison même de leur mauvaise fabrication, écrasé par la concurrence de toutes les provinces mieux organisées et même de l'étranger.

M. de Séguiran préconisait l'intervention des pouvoirs publics, comme seule capable de produire le mouvement des capitaux indispensable au développement du commerce, et il proposait deux moyens qui lui paraissaient de nature à rendre cette intervention efficace :

Le premier consistait dans un emprunt public, qui, hypothéqué sur les fonds de la province, aurait été remboursable par parties et à des époques reculées, afin de laisser au commerce revivifié la charge, rendue ainsi légère, de rembourser, sur ses profits, les sommes mises à sa disposition.

« L'Assemblée, disait M. de Séguiran, devrait, par mesure de prudence », ne tenter ces opérations décisives qu'après avoir vu l'opinion de son crédit s'affermir par des succès, et après avoir reçu les conseils de l'expérience.

Elle pourrait, par exemple, tenter une épreuve en portant d'abord tous ses efforts sur la bonneterie de Bourges et les filatures des autres villes. »

Le second moyen proposé était de recourir à l'association. L'Assemblée aurait pris l'initiative de « former une société de commerce à laquelle toute la province aurait pu prendre un intérêt. » Les fonds auraient été fournis par des actions d'un prix très modique et par suite accessible à tous, dont il aurait été délivré des reconnaissances aux porteurs avec coupons attributifs d'intérêts.

Ce système qui a reçu tant d'applications à notre époque, et pour toutes sortes d'exploitations, avait alors le caractère d'une conception extrêmement hardie. D'abord, il n'était pas entré dans les mœurs ; puis, surtout, il tendait vers un but d'ordre tellement général qu'il inspirait fatalement l'incertitude et la crainte. Toutefois, il avait, aux yeux d'un grand nombre, l'avantage sur l'emprunt garanti par la province, de réduire l'intervention de celle-ci à son strict minimum. L'initiative de sa constitution une fois prise par l'Administration, la société par actions devait fonctionner ensuite à ses risques et périls.

Malgré les considérations déterminantes du rapporteur, aucune décision ne fut prise par l'Assemblée sur les projets qu'il lui avait soumis, non plus d'ailleurs que sur d'autres projets, discutés à la fin de la session, et tendant à améliorer les prairies, à assainir les marais, à perfectionner l'espèce des bêtes ovines, à favoriser l'industrie du chanvre et de la laine. Aucune mesure positive ne

fut, relativement à ces divers objets, prescrite à la Commission intermédiaire.

II. — Mémoire sur la navigation du Berri. — Projet de création d'un canal.

Raisons qui militaient en faveur de la création d'un canal en Berri.

La Province ne se suffisait pas à elle-même pour écouler ses productions, l'offre y était constamment supérieure à la demande, et, par suite, la production avait une tendance toute naturelle à se ralentir. Bourges, qui avait été autrefois un centre de commerce important, avait, répétons-le, perdu en 1778, jusqu'aux traces de son ancienne grandeur.

Quand les provinces voisines n'étaient pas poussées par la disette sur les marchés du Berri, le mouvement des échanges s'arrêtait et « tout languissait au milieu de l'abondance ».

On aurait pu remédier à cette pénurie de consommateurs par la création de débouchés en dehors de la province, mais pour cela il fallait des moyens de communication, et l'on sait dans quel état déplorable étaient alors les routes. Avec une pareille organisation, il était matériellement impossible au producteur d'aller au-devant du consommateur.

Les produits qui auraient été susceptibles d'un trafic

avantageux, coûtaient si cher de transport qu'ils ne pouvaient même pas concurrencer les produits similaires exportés par la Hollande ou les villes d'Allemagne et vendus par elles à un plus bas prix. Les vins, à l'exception de ceux du Sancerrois, n'avaient pas assez de corps pour être transportés dans les provinces éloignées et n'étaient pas d'assez bonne qualité pour rivaliser avec ceux de Bourgogne, du Beaujolais, d'Orléans et de Blois.

La province devait s'ouvrir des marchés et trouver le moyen de s'y rendre à peu de frais.

« Il fallait, disait l'auteur du mémoire, que la mer, les
« fleuves, les villes puissantes par leur population et leur
« commerce, devinssent les tributaires du Berri, et la
« construction des canaux pouvait seule lui procurer ces
« avantages. »

Ce n'était pas la première fois qu'était exposée l'idée d'un canal du Berri. En 1484, les Etats Généraux assemblés à Tours avaient émis un vœu dans ce sens, et plus tard, en 1545, un projet de construction avait été arrêté, auquel Sully et Colbert avaient successivement donné leur approbation. Il s'agissait d'un canal, qui, perçant la province de part en part, serait allé se perdre, d'un côté, dans l'Allier, pour le joindre au Bourbonnais et à l'Auvergne, de l'autre, dans le Cher, pour conduire la province à l'Océan.

Avant de prendre une décision, l'Assemblée devait décider suivant quels principes seraient construits les canaux et réparties les dépenses. Ces principes étaient, dans le mémoire, ramenés à trois :

1^o Les canaux ne devaient être entrepris qu'avec une évidente utilité.

Les canaux, comme les routes, devaient avoir leur objet, et « cet objet devait être d'autant plus frappant dans ses effets qu'il était souvent plus onéreux par ses dépenses ». Pour le déterminer, il fallait de toute nécessité se livrer à une étude approfondie des rapports et des besoins du commerce, de la position des lieux et des productions qui s'y trouvaient, en valeur et quantité.

Pareille étude devait être faite avec d'autant plus de soin que les causes d'erreur étaient plus nombreuses. Ainsi, parmi les projets déjà réalisés à l'époque (1), certains n'avaient pas répondu à ce que l'on attendait d'eux. Le canal de Picardie notamment, entre la Somme et l'Oise, avait été abandonné en 1766, son terrain et ses matériaux auraient été vendus si le roi ne les avait achetés pour en prévenir la perte.

« S'il est affligeant, dit le rapport, de constater que des

(1) Le canal de Briare, dû à l'initiative de Sully présentait pour fin principale, l'approvisionnement de Paris ; pour moyen, les besoins de ceux qui l'habitaient, pour aliment, les denrées surabondantes du Nivernais, d'une partie du Berri, du Bourbonnais, du Forez et de l'Auvergne.

Le canal du Languedoc joignait à l'avantage de lier l'Océan à la Méditerranée, celui de procurer des ressources précieuses pour la défense du royaume et de concentrer dans l'intérieur des terres le commerce qui se faisait jadis par le détroit de Gibraltar.

Le canal de Gièvres assurait, avec gros bénéfices pour l'entreprise, l'approvisionnement de la ville de Lyon. La Hollande possédait des canaux qui avaient vivifié son sol et décuplé son activité commerciale.

« marchandises doublent de prix dans certains pays par les
« frais de transport ; que les provinces du midi échangent
« aujourd'hui leurs denrées contre celles des provinces
« septentrionales, avec une perte de 10 0/0 de part et
« d'autre ; que 200 hommes et 600 chevaux traînent à
« peine sur les routes de terre ce que deux mariniers con-
« duiraient sans effort à travers les eaux, il serait pour-
« tant injuste d'épuiser les peuples par des dépenses im-
« menses, sans leur assurer des profits proportionnés, ni
« ouvrir des canaux qui ne créeraient pas des richesses
« nouvelles. »

Le principe, en définitive, se formulait ainsi : concevoir des canaux utiles et en confier l'exécution à des compagnies capables d'en épargner les frais ; ne les construire, en vue du commerce, qu'en se basant sur les profits qu'on en peut attendre.

Il existait entre les deux termes de ce principe une corrélation évidente.

Le fait d'exiger un droit quelconque sur les marchandises transportées allait de soi, puisque ce droit serait la valeur représentative des services rendus par le canal exploité. Si les droits à percevoir s'annonçaient comme devant être trop élevés, il faudrait en conclure que les travaux ne pouvaient pas être entrepris, et le meilleur moyen de se bien renseigner à cet égard était de provoquer l'avis du commerce.

Le péage était un impôt légitime, parce qu'il était perçu sur les bénéfices réalisés grâce au travail dont il était des-

tiné à payer les frais, et, par suite, il n'était pas à craindre que le commerce refusât des canaux comme inutiles, sous le prétexte d'éviter de payer des droits. Ces droits exigés comme remboursement d'une avance, se distinguaient assez en effet de ces péages de la barbarie féodale fondés sur le droit du plus fort.

C'était d'ailleurs par la perception de péages que les canaux déjà créés avaient été construits. Les emprunts contractés pour faire face aux frais de construction avaient été remboursés, ou le devaient être, sur le produit des droits de transit. Le canal de Briare, par exemple, n'était devenu navigable que lorsque Louis XIII l'avait concédé à deux particuliers avec l'autorisation de percevoir, suivant un tarif déterminé, certains droits destinés à les indemniser de leurs frais. De même, le canal de Nîmes, qui était alors en voie de réalisation, devait être creusé à l'aide des mêmes ressources et, dit le mémoire, « si les Etats de la
« province de Nîmes ont prescrit un terme à la durée du
« tarif accordé aux entrepreneurs, c'est que leur pré-
« voyance habile a su tenir un juste milieu entre la né-
« cessité d'aiguillonner l'industrie et les moyens d'assurer
« la liberté publique ».

Le principe qui voulait « que tout canal ayant le commerce pour objet fut fait aux dépens du commerce, n'excluait pas cependant l'octroi des subventions qui pouvaient être accordées par l'Etat, lorsque des travaux entrepris en vue du commerce se trouvaient servir aussi les intérêts de la défense nationale. Tous les citoyens, dans ce

cas, tiraient en effet profit des travaux, et il était juste que les négociants n'en supportassent pas seuls toutes les charges.

Louis XIV opérant la jonction des mers par le canal du Languedoc, avait fait une large application de cette idée en dotant les travaux de très importantes subventions.

Le mémoire ajoutait que les canaux de dessèchement et d'arrosage devaient être faits aux dépens des pays intéressés à l'arrosage et au dessèchement.

C'était toujours le même principe qui agissait, mais il n'était pas inutile de le formuler à part. Il était de rigueur, en effet, lorsque les travaux avaient pour but direct le dessèchement ou l'arrosage. Mais, subsistait-il, lorsque ces travaux ayant pour but immédiat l'établissement de relations commerciales nouvelles, les propriétés riveraines en profitaient néanmoins pour le dessèchement et l'arrosage ?

« Il y a longtemps, dit le mémoire, que la question a été tranchée dans la pratique » et il cite à l'appui de son dire les mesures prises en la matière par le maréchal de Vauban. Vauban voulait que les riverains concourussent à la construction des canaux en raison directe de leur proximité, c'est-à-dire que l'imposition se graduât sur les avantages plus ou moins immédiats qu'on retirait des ouvrages.

Sans remonter aussi loin, c'était le même ordre d'idées qui avait fait proposer à l'Assemblée, dans sa session de 1779, d'assigner des tâches plus fortes, pour la construction des chemins, aux communautés qui étaient les plus rapprochées de ces chemins.

Le canal qu'on se proposait de créer en Berri devait servir principalement aux opérations du commerce ; mais, accessoirement et par la force des choses, il aurait servi au desséchement dans certaines régions, à l'arrosage dans d'autres. Il fallait donc prévoir de ce chef des ressources qui viendraient s'ajouter à celles fournies par le trafic commercial, et c'est pour cela qu'il était bon de poser nettement le principe de la contribution obligatoire des intéressés.

Et comment les agriculteurs se seraient-ils effrayés d'assumer une telle charge, quand on songe aux avantages de toute sorte qui la devaient compenser.

Certes, l'abondance des pluies et l'existence de nombreux cours d'eau rendaient superflue, en Berri, la création de canaux de desséchement et d'arrosage ; mais on ne pouvait méconnaître l'utilité que présentait, même à ce point de vue, pour un très grand nombre de riverains, l'existence d'un canal ayant pour objet principal la navigation. Il était intéressant, néanmoins, pour préparer les populations à cette idée de contribution, de constater par des faits que l'application du principe avait donné ailleurs d'excellents résultats. Comme type de confédération existant entre individus liés par le même intérêt, il fallait citer, en première ligne, celle qui était intervenue en Provence pour l'entretien des canaux d'arrosage.

La Provence, où la question de l'irrigation occupe, de nos jours encore, une place prépondérante dans les revendications économiques, possédait, en 1778, un canal d'arrosage et un canal de desséchement. Le premier, re-

liant la Durance à la mer, avait été commencé en 1554 par Adam de Crapone et terminé par lui en 1558.

Crapone avait escompté que pareil ouvrage conduit sur une étendue de 40 milles et dont les eaux serviraient au mécanisme de plusieurs moulins, pourrait, grâce à la perception d'un droit d'arrosage, lui assurer une fortune immense. Son calcul était juste ; mais, trop borné dans ses ressources et pressé de vendre à vil prix certaines parties de son œuvre pour en achever d'autres, il se ruina en enrichissant son pays. Le canal subsista et les particuliers intéressés subvenaient, en 1778, aux dépenses de son entretien.

Le canal de dessèchement avait été ouvert dans la plaine d'Arles à la mer sur une longueur de 30 milles.

L'initiative en avait été prise par des Hollandais qui avaient assumé toutes les charges de l'entreprise moyennant l'abandon à leur Société, à titre de paiement, des deux tiers des terres submergées. Mais les travaux étaient à peine terminés (1646), que les propriétaires, confus d'avoir fait la fortune d'étrangers, s'estimèrent fort heureux de racheter les terres qu'ils avaient trop libéralement concédées.

..

Les principes suivant lesquels un canal devait être construit étant ainsi posés, il s'agissait d'abord de savoir si la situation de la province permettait la réalisation de semblable projet.

Dans le Berri, trois rivières principales : la Creuse, l'Indre et le Cher.

Etait-il possible de les utiliser et d'éviter ainsi l'ouverture d'un canal.

« Non, disait le rapport. La Creuse prend sa source
 « dans la Marche, l'Indre se forme dans les environs
 « d'Aigurande, et le Cher arrive du Bourbonnais. La
 « Creuse se jette dans la Vienne, affluent de la Loire, au
 « port des Pilles ; les deux autres vont se perdre dans la
 « Loire même, en se rapprochant l'une de l'autre, et joignent ce fleuve, après que, ayant tourné une grande
 « partie de la province à l'Orient et au Septentrion, il a
 « pris une direction plus droite vers la mer. Ces circonstances sont remarquables par leur désavantage, en ce
 « que nos trois rivières, aboutissant presque à un seul
 « point, circonscrivent l'importation, qui, faite des mêmes
 « lieux, ne peut pas si facilement varier ses transports et
 « pourvoir à tous ses besoins. »

Voyons donc comment se présentait la question au double point de vue de l'importation et de l'exportation.

1° Au point de vue de l'importation.

Aucune de ces trois rivières n'était susceptible de devenir navigable dans toute son étendue.

D'après les projets les plus vastes, la Creuse ne pouvait être rendue navigable qu'à partir d'Argenton, l'Indre qu'à partir de Châteauroux, et le Cher qu'un peu au-dessus de Vierzon en le joignant à l'Eure (1) pour le conduire à Bourges.

(1) Nom ancien de la rivière d'Yèvre.

Dans ces conditions, les denrées d'importation ne pouvaient franchir que la moitié environ de la province, et, pour les transporter dans les autres régions, les frais et les difficultés de transport auraient été à peu près les mêmes que si l'importation s'était faite par le côté oriental de la Loire. D'autre part, le trafic d'un canal aurait été insuffisant s'il n'avait porté que sur les denrées de même consommation ; il lui fallait des matières lourdes et encombrantes, telles que bois, blés, vins, huiles, fers, laines, chanvres etc. Or, toutes ces productions, à l'exception des huiles d'olive, existaient en abondance dans la province et l'importation en aurait par suite été réduite à trop peu de chose pour alimenter la navigation.

2° Au point de vue de l'exportation.

A ce point de vue, de plus grands avantages étaient offerts à la navigation des trois rivières.

La Creuse, dont la navigation était depuis longtemps désirée, avait été, de la part d'un négociant d'Argenton, l'objet de travaux importants qui avaient permis de faire descendre des bateaux jusqu'à Nantes.

Un rapport dressé par le corps des ponts et chaussées prévoyait, qu'à l'aide de certains perfectionnements peu coûteux, l'activité commerciale pourrait très sensiblement s'accroître.

Mais il ne s'agissait là que du transport des bois de chêne (merrins), et la région viticole d'Argenton fondait davantage d'espoir sur l'élément de prospérité que lui promettait l'exportation de ses vins sur des marchés où ils

défiaient la concurrence de ceux d'Anjou et d'Angoumois, favorisés jusque-là par la facilité des transports. Or, pour lui ouvrir ce débouché, une simple route suffisait qui aurait coûté d'autant moins cher qu'elle se serait raccordée à celle du Limousin.

L'Indre, pour être rendue vraiment navigable, exigeait des travaux et des dépenses beaucoup plus considérables que la Creuse. Les projets établis en 1728 avaient évalué à 4.500,000 livres le prix des ouvrages considérés comme indispensables : extraction de rochers, construction d'un chemin de hallage sur tout le parcours et d'un certain nombre d'écluses, etc...

Le résultat à obtenir dans ces conditions ne s'annonçait pas comme très brillant. L'exportation, manquant d'éléments, faisait prévoir de trop faibles ressources, et c'était principalement sur le rôle de l'Indre comme canal de dessèchement qu'il fallait compter. En resserrant et captivant la rivière, on devait « arracher à la stagnation de riches et « immenses pâturages et combattre utilement la mortalité des bêtes à laine, si ruineuse pour le Berri.

Avec ce double objet de la navigation et du dessèchement, l'entreprise ne pouvait pas être jugée téméraire, car négociants et propriétaires riverains, sous forme de péages et d'impôts, en auraient payé aisément les frais.

Le Cher n'était pas susceptible non plus de rendre de très grands services. Rendu navigable jusqu'au-dessus de Vierzon, il aurait quelque peu facilité les transports et vivilié un petit nombre de paroisses. C'était un avantage

hors de proportion avec les dépenses qui auraient été nécessaires.

Pour que toute la province ait pu se ressentir des effets d'une navigation sur le Cher, il aurait fallu que cette navigation s'étendît sur le parcours tout entier, et alors travaux et dépenses eussent atteint des proportions considérables.

L'auteur du mémoire en voulait comme preuve l'abandon dans lequel étaient tombés l'Eure et l'Auron, affluents du Cher, qui avaient été autrefois navigables jusqu'à Dun-le-Roi, certains mêmes disaient jusqu'à Pont d'Ix. « Si, lit-on
« dans le rapport, les vannes des moulins ont pris, dans ces
« cours d'eau, la place des bateaux, c'est que les moulins
« donnent des produits et que les bateaux n'en donnent
« pas de sensibles. La vraie cause de la décadence, en
« tant que voies navigables, de l'Eure et de l'Auron, est
« que toute navigation prise au centre du Berri ne peut
« s'alimenter ni par des retours, ni peut-être par une
« exportation régulière ou suffisante, et finit par être
« onéreuse. ».

Puisque les cours d'eau naturels de la province, même en les supposant amenés à leur maximum d'utilité, ne pouvaient pas procurer au commerce des débouchés suffisants, il ne restait plus qu'à recourir aux moyens artificiels, si heureusement exploités déjà par le génie de Colbert et de Sully. Libre dans sa course le commerce devait se rendre rapidement partout où le besoin l'appelait, et les productions du centre du Berri trouveraient ainsi,

sur tous les points de l'univers, la valeur qu'elles devaient réellement atteindre.

Le projet que soutenait dans son mémoire M. de Séguiran, n'était autre que celui établi, en 1772, par un inspecteur des ponts et chaussées, M. Boucher, et tendant à joindre le Cher à l'Allier par l'Auron et le Lurey.

L'avantage de ce projet consistait en ce que le point de partage des deux rivières, le Cher et l'Allier, « se présentait de lui-même aux sources de la rivière de Lurey, près des étangs considérables qui couvrent ce territoire, et se trouvait placé à 138 pieds au-dessus du Cher et 130 au-dessus de l'Allier.

Le canal devait « embrasser une longueur de 62 milles, dont 10 à parcourir sur le Lurey, en traversant le Bourbonnais et 52 par l'Auron et l'Eure jusqu'au Cher ». Les travaux, d'après une estimation minutieuse, se seraient élevés à 3 millions environ. Cette dépense de trois millions, outre qu'elle aurait donné au commerce de la province la vie qui lui était nécessaire, aurait permis de fertiliser toute une région submergée jusqu'alors par des eaux marécageuses et malsaines.

Mais comment aurait-on fait face à cette dépense?

L'auteur demandait au roi d'apporter son obole au projet, en considération de l'intérêt général qui s'y trouvait engagé, et, précisant sa requête, il réclamait au profit de l'entreprise l'abandon des coupes de la forêt royale de Tronçay (1). Pour le surplus, les principes énoncés dans

(1) Située au point de partage, au centre des travaux, cette

son exposé général auraient trouvé leur application de la façon suivante :

1° « Il aurait été statué que tous les frais seraient prélevés, partie sur le commerce, à l'aide d'un tarif modéré affectant les marchandises, partie sur les propriétés, à raison des terres que le canal arroserait ou dessècherait dans son cours. »

Des ingénieurs experts auraient été nommés pour désigner les terres imposables et préparer la fixation de la quotité possible de l'impôt, relativement aux distances et aux profits.

2° On aurait invité l'Administration provinciale du Bourbonnais à contribuer à l'exécution d'une entreprise dont elle devait partager les dépenses et les bénéfices, et on lui aurait communiqué à cet effet tels mémoires pièces et renseignements qui auraient été jugés utiles et propres à l'éclairer sur toutes les questions de détail.

3° On aurait établi et publié des devis estimatifs des ouvrages, puis on aurait fait adjuger tout ou partie des travaux par des commissaires pris dans les deux administrations du Berri et du Bourbonnais, à la compagnie ou aux particuliers qui auraient offert les conditions les plus avantageuses.

Le mémoire insistait sur ce qu'il fallait entendre par les mots « conditions les plus avantageuses ». En langage moderne, l'explication peut être ainsi traduite : le rabais

forêt presque inexploitée devait recevoir, de la construction du canal, un très grand accroissement de valeur.

consenti par les adjudicataires aurait porté, le cas échéant, sur la somme à payer pour l'exploitation de la forêt de Tronçay, et sur le chiffre de l'impôt où les droits de péage que le concessionnaire aurait été autorisé à percevoir comme prix de ses travaux.

L'Assemblée décida « que le mémoire de M. de Séguiran serait renvoyé au Bureau de l'Agriculture et du Commerce, pour le prendre en considération. »

..

La dernière séance de la session fut absorbée en grande partie par la lecture du rapport de la commission des archives.

A l'unanimité, l'Assemblée approuva les travaux de la Commission et lui adressa des félicitations pour le soin méthodique et intelligent, l'ordre et la fidélité d'exécution dont elle avait fait preuve dans l'accomplissement de sa tâche.

En réalité, tous ces éloges revenaient de droit à M. Merle de la Brugière, secrétaire de la commission, qui avait assumé la charge de diriger seul le service des archives. La Commission le suivait et approuvait ses actes, plutôt qu'il exécutait ses décisions.

C'est à lui que nous devons la réunion et la conservation des très précieux documents de l'époque ; c'est grâce à lui que nous pouvons reconstituer aujourd'hui dans tout son détail l'histoire d'une phase particulièrement inté-

ressante de notre ancienne Administration provinciale.

..

Des dons importants avaient été offerts, au cours de la session, par le clergé et la noblesse.

Avant de clore la session, l'archevêque-président émit l'avis qu'il ne soit statué qu'à la session suivante sur l'emploi des sommes ainsi offertes, et dont la recette n'avait pas encore pu être effectuée. Il proposa cependant — ce qui fut accepté — de voter, sur les fonds à percevoir, un secours de six mille livres qui serait réparti, dans le plus bref délai, entre les victimes de la grêle et du feu signalées tout récemment à la bienveillante sollicitude de l'Assemblée.

Enfin, il fut aussi décidé, sur la proposition du président, que l'autorisation d'imprimer les procès-verbaux serait demandée au roi dès la clôture de la session.

Commission intermédiaire de 1780.

La retraite de Necker dont l'œuvre, comme réformateur, était, à juste titre, tenue pour essentiellement personnelle, devait marquer et marqua un mouvement de réaction violente contre le système d'administration provinciale créé par lui. Ses successeurs, obligés pour justifier les critiques qui leur avaient ouvert le chemin du pouvoir, de prendre le contre-pied de ses idées, avaient une politique toute tracée : détruire d'un seul coup ou ruiner peu

à peu, suivant la nécessité du moment, tout ce qui était sorti de ses mains. Ils n'y faillirent point ; et c'est ainsi que l'Assemblée de Moulins fut supprimée, que celles du Berri et de la Haute-Guyenne se virent enlever le droit de publier leurs procès-verbaux (la demande de l'Assemblée du Berri, formulée, comme nous venons de le voir, au cours de la session de 1780, avait été agréée sans difficulté très peu de temps après).

Mais ces exécutions n'allèrent pas sans de vives résistances. L'Assemblée de Moulins, trop récemment créée, manquait de l'autorité nécessaire pour défendre utilement son existence. Il n'en fut pas de même de l'Assemblée du Berri, qui protesta énergiquement contre la mesure dont elle était l'objet et réclama, suivant la propre expression de Necker (1), « ce tribut d'opinion si propre à encourager ceux qui se livrent à des travaux pénibles sans intérêt et sans ambition ».

Cette protestation, jointe à celle non moins ferme de la Haute-Guyenne, intimida le pouvoir au point de le faire revenir sur sa décision.

L'interdiction fut levée en même temps pour les deux Assemblées. L'une et l'autre continuèrent par la suite à imprimer leurs procès-verbaux.

Le Berri avait d'ailleurs l'avantage de posséder une Administration dont l'action s'était traduite par diverses réformes consacrées déjà par le Conseil du Roi. On crai-

(1) Necker, *Administration des finances*, t. II.

gnit d'exaspérer les populations en leur enlevant le bénéfice d'institutions qu'elles savaient être le fruit des efforts intelligents et généreux de leurs représentants.

C'est ainsi, par exemple, que l'arrêt tout récent du 13 avril 1781, qui supprimait la corvée, ne fut pas rapporté, et que la Commission intermédiaire eut à en assurer l'application.

La corvée était, on le sait, remplacée par une contribution en argent qui ne devait pas excéder le tiers de la taille ni être moindre que le quart, si ce n'est pour les paroisses éloignées qui n'étaient astreintes à y concourir que pour un sixième seulement.

La répartition de l'impôt des chemins devait être faite sur tous les taillables, au marc la livre de leur taille, et avec cette réserve que la contribution ainsi calculée sur le taux de la taille ne s'abaîsserait pas au-dessous de 15 sols. Les taillables les plus pauvres, ceux dont la part contributoire était trop faible pour atteindre le chiffre de 15 sols, se trouvaient ainsi complètement exemptés.

Il était prescrit que l'adjudication des tâches se ferait au rabais, en présence de quatre députés et des ingénieurs, et que l'adjudicataire serait payé directement par le collecteur.

Dans la crainte d'effrayer par trop de responsabilités les entrepreneurs déjà très rares, on avait décidé de les affranchir de l'obligation de fournir caution, quitte à se montrer plus exigeant sur les garanties de solvabilité, lorsque la concurrence se serait suffisamment établie.

Le rôle de la Commission intermédiaire comprenait :

1^o La fixation du nombre d'ateliers et le choix de leurs emplacements.

2^o La surveillance et la réception des travaux exécutés sous la direction des ingénieurs.

3^o Le contentieux de l'impôt des chemins, sauf appel devant le Conseil du Roi.

Obligé, au cours de l'intersession, d'appliquer le nouveau système, la Commission se trouva aux prises avec des difficultés de toutes sortes, tenant, tant à la nature de sa tâche, qu'au mauvais vouloir du pouvoir central et aux tracasseries sans fin de ses représentants locaux, plus disposés que jamais, dans la situation de défaveur où se trouvaient les Administrations provinciales, à poursuivre contre elles leurs virulentes hostilités.

La correspondance du Bureau atteste qu'il résista courageusement à tous les moyens d'intimidation et que, fort de ses droits et du but social qu'il avait le devoir de poursuivre, il défendit, sans admettre la moindre concession, les prérogatives dont il était légalement investi.

Consulté sur un projet d'arrêt concernant la direction des routes, il proposa l'adoption de règles qui changeaient toutes les pratiques alors existantes. « Les routes, fût-ce au prix des plus grands sacrifices d'argent et de temps, devaient toujours traverser les bourgs et les villages, cela, dans l'intérêt du commerce, de la sûreté et de la commodité des voyageurs et des habitants.

Elles devaient aussi, dans l'intérêt de leur conservation

et de leur facilité d'accès, « tourner les escarpements, les marais et les bas fonds spongieux ; enfin, les fouilles que leur construction rendait nécessaires sur les terrains d'autrui devaient être faites avec plus de réserve et de mesure que par le passé.

Cette dernière prescription s'imposait pour mettre fin aux nombreux abus que le droit de fouille permettait de commettre contre la propriété privée ». On avait jusque-là « creusé, pour fouiller les terrains, un grand nombre de « trous, à des distances variées, mais toujours telles que « les trous et l'espace intermédiaire étaient perdus, ne « pouvaient être labourés et ne s'égouttaient pas..., le tout « avec la plus cruelle indiscrétion (1). »

Chargé d'appliquer l'arrêt du 13 avril 1781, le Bureau tint la main à ce qu'il fût observé dans son esprit et dans sa lettre. Un grand nombre de privilégiés, tels que les employés des aides, des gabelles et autres agents du fisc, essayaient de faire jouer les plus hautes influences pour se soustraire à l'obligation de payer l'impôt des chemins. Le Bureau, en vertu des termes précis de l'arrêt, les y soumit bon gré mal gré, et le procureur syndic écrivit (2) au Contrôleur général, pour confirmer à cet égard l'opinion du Bureau. « Cette espèce de gens, disait-il, est « déjà en grand nombre dans la province ; il serait à craindre que l'appât d'une exemption ne la multipliât encore et ne fit rechercher ces emplois par les gens les

(1) Correspondance de la Commission intermédiaire, 1780.

(2) *Id.*

« plus riches, au détriment de la classe la plus indigente. »

Dans l'exécution des travaux, la Commission eut à lutter surtout contre les empiètements de pouvoir des ingénieurs, qui jugeaient humiliant pour eux, hommes de l'art et techniciens, de subir la surveillance et le contrôle d'une Administration sans compétence spéciale.

L'ingénieur en chef s'écartait souvent des projets qu'il avait fait agréer et, parfois même, les changeait complètement. Cette manière de faire aigrit tellement les rapports du corps des ponts et chaussées avec l'Administration provinciale, qu'à la suite de nombreuses plaintes adressées au Ministre, on dut, vers 1783, déplacer à la fois tous les ingénieurs de la Généralité.

La résistance des fonctionnaires vaincue sur ce terrain, ne fut pourtant pas brisée ; elle continua à s'exercer contre les mesures les plus avantageuses pour les populations. C'est ainsi que le Bureau dut recourir encore au Ministre pour faire cesser les menées du Président de l'Election de Bourges qui avait soulevé plusieurs paroisses du Sancerrois contre « la contrainte par garnison », instituée par l'Assemblée pour éviter les frais ruineux de la contrainte par huissier.

Fidèle aux principes dont elle avait la garde, la Commission agissait comme si rien n'avait été changé depuis le départ de Necker ; elle adressait des plaintes, elle exprimait des vœux, sans paraître s'apercevoir de la disgrâce dont elle était frappée. Ses travaux étaient aussi cons-

ciencieux, ses études aussi approfondies, que s'ils avaient été suivis avec complaisance par le pouvoir royal.

On en peut juger, dans l'intersession qui nous occupe, par l'usage qu'elle fit de son droit d'initiative. Entre autres, signalons les vœux qu'elle émit :

« 1° Pour obtenir du Contrôleur général (1) qu'il rétablît les pépinières royales (2), en réglementant leur exploitation de telle sorte que les négligences et les abus qui en avaient déterminé la suppression ne puissent se reproduire, et que, grâce à une bonne organisation du service, soit développé, dans la province, le goût de la culture des arbres ».

« 2° Pour que le droit lui soit accordé de nommer les syndics des paroisses, lorsque celles-ci n'auraient pas procédé à leur élection dans les délais fixés, et pour que le droit d'autoriser les communautés à ester en justice lui soit réservé à elle seule ».

« 3° Afin de faire décider l'établissement à Bourges d'une Chambre de Commerce jugée indispensable pour le développement du commerce local ».

« 4° Enfin, et c'est uniquement sur ce point qu'elle obtint satisfaction, pour que M^{me} Ducoudrai, la célèbre accoucheuse de l'époque, fut envoyée à Bourges et qu'elle y professât son art ».

Le Ministre autorisa une dépense de 2.206 livres pour

(1) M. Joly de Fleury.

(2) Créées par arrêt du 3 mai 1720 et supprimées par Necker (plants mal choisis, mal plantés, détruits, saccagés).

les frais de séjour de cette patricienne, et le Bureau demanda l'autorisation d'acheter, au prix de 4.000 livres, sept des machines à démonstration imaginées par elle.

Nous avons rapporté les difficultés qui étaient survenues en 1780 dans le sein de la Commission, et qui avaient, selon toute vraisemblance, motivé la démission de M. de Bengy, procureur syndic.

C'est en 1782 que se produisit cette démission, et les documents nous apprennent que M. de Bengy avait donné pour excuse l'impossibilité dans laquelle il se trouvait de continuer à cumuler ses fonctions avec ses devoirs de chef de la Magistrature de la Généralité.

Quatrième Assemblée de l'Administration provinciale du Berri

Session de 1783.

Depuis la dernière session, un certain nombre de députés étaient décédés : MM. Barbier, de Lancosme, de Bonneval, Grangier, Abicot, Bonneau et Dufour.

D'autres avaient, pour des raisons diverses, remis leur démission : MM. l'évêque d'Uzès (1), l'abbé de Hercé, Thabault d'Archis, Guimon de la Touche et l'abbé de Véri (qui, ami de Necker, avait voulu sans doute suivre sa fortune politique.)

Il fut pourvu à leur remplacement, comme par le passé, et les nouveaux membres choisis par l'Assemblée furent, sans contestation, agréés par le roi :

MM. Marchand, abbé de Loroy ; Mignot, abbé des Pierres ; de Montsaulnin (baron de Fontenay) ; le prince de Croy ; l'héritier de Chezelles ; Danjou ; Huguet du Lys ; Bertrand de Greuille ; Périgois et Chaptal.

(1) M. de Bethizy de Mézière, abbé de Barzelles, qui avait été nommé évêque d'Uzès depuis la précédente session, et qui ne pouvait plus siéger en cette qualité à l'Assemblée provinciale.]

CHAPITRE PREMIER

RÈGLEMENT

L'Assemblée, aux termes de son institution, devait être convoquée en 1782. Le successeur de Necker ne la convoqua qu'au mois d'octobre 1783, et, pour excuser cette violation formelle du règlement, il prétexta la nécessité d'établir une compensation à la session extraordinaire de 1779.

Quoiqu'il en soit, les sentiments vrais du Ministre se traduisirent bientôt par des actes, qui ne laissèrent planer aucun doute sur ses intentions de porter atteinte aux prérogatives de l'Assemblée.

Ce fut d'abord, on se le rappelle, le droit de publier les procès-verbaux qui lui fut retiré, puis le Commissaire du Roi, dans son discours d'ouverture, annonça « que le renouvellement par tiers n'aurait pas lieu et qu'il serait seulement pourvu par l'Assemblée au remplacement de ses membres décédés ou démissionnaires. Enfin, lecture fut donnée par l'Intendant d'un arrêt du Conseil du 23 août 1783 qui restreignait, dans de notables proportions, les pouvoirs de l'Administration provinciale, encore qu'il fût

présenté comme « un nouveau témoignage du désir qu'avait le roi de faciliter son succès ». Le Commissaire du Roi avait du reste pris soin de dissimuler sous les phrases les plus élogieuses le caractère compressif des décisions qu'il était chargé de signifier à l'Assemblée et de faire appliquer. « Le roi, disait-il, se montre satisfait des mesures prises pour la répartition des vingtièmes et pour les travaux des grandes routes ; il recommande surtout à la sollicitude des députés les opérations propres à activer le plus possible la confection des nouveaux rôles des vingtièmes et la juste répartition de la taille. »

En réalité, à part le nom d'Assemblée provinciale qu'on n'avait pas osé supprimer, on réduisait le rôle de l'Institution au point de lui enlever toute son importance. Necker avait cherché à limiter d'une façon précise les pouvoirs de l'intendant et de la Commission intermédiaire, mais il n'avait pas réussi à réduire suffisamment les rapports de ces deux autorités rivales. Le nouveau règlement ci-après reproduit, montre quel parti surent tirer ses successeurs de cette lacune, et avec quel art ils multiplièrent, pour servir leurs desseins, les points de contact et d'irritation, toujours exploités, en définitive, au détriment de l'intérêt général :

Art. I^{er}. — Le Commissaire départi remplira auprès de l'Assemblée provinciale les fonctions de Commissaire du Roi.

Art. II. — Il ne sera pris aucune délibération dans l'Assemblée provinciale, avant que le Commissaire du Roi n'en

ait fait l'ouverture. C'est à lui qu'appartiendra aussi le droit d'en faire la clôture (Article 2 de l'arrêt du 12 juillet 1778).

Art. III. — L'Assemblée provinciale correspondra avec le Contrôleur Général des Finances et les autres Ministres du Roi.

Art. IV. — Après la clôture de l'Assemblée, le procès-verbal sera adressé au Contrôleur général des Finances ; mais il ne pourra être imprimé ou distribué sans l'autorisation du roi.

Art. V. — Pour faciliter l'exécution de l'article VII de l'arrêt du 12 juillet 1778, le roi veut que la Commission intermédiaire adresse, dans la huitaine, au Commissaire départi, une copie de ses délibérations, certifiée par le secrétaire de ladite Commission.

Art. VI. — Le Commissaire départi fera parvenir au Contrôleur général des Finances les lettres, états, mémoires, projets d'arrêts et de rôles. Le roi entend limiter ainsi la correspondance directe entre son Conseil et la Commission intermédiaire.

Art. VII. — Le Commissaire départi aura seul Cour et juridiction contentieuse, lorsque les contribuables procéderont, par voie de jugement, sur la fixation de leurs impositions, et sans préjudice aux droits des Tribunaux inférieurs, pour les causes qui sont de leur compétence.

Art. VIII. — Le Commissaire départi sera tenu, avant de rendre son ordonnance, d'entendre les motifs de la Com-

sion intermédiaire, qui pourront être envoyés, en cas d'appel, au Conseil du Roi.

Art. IX. — Toutes les ordonnances comptables sur les fonds du département des ponts et chaussées, seront délivrées par le Commissaire départi sur le visa de la Commission intermédiaire.

Art. X. — En ce qui concerne les fonds destinés aux travaux de charité, le roi veut qu'il ne soit délivré qu'une seule ordonnance pour chacun des états de distribution approuvés au Conseil.

Art. XI. — L'Assemblée provinciale et la Commission intermédiaire continueront de faire les opérations du *département* (Art. I^{er} de l'arrêt du 12 juillet 1778). En cas de négligence de la part de l'Assemblée ou de la Commission, le *département* sera fait par le Commissaire départi.

Art. XII. — Les rôles des impositions seront visés par la Commission intermédiaire et rendus exécutoires par le Commissaire départi.

Art. XIII. — La Commission intermédiaire continuera de former les états de distribution du moins imposé, des fonds destinés aux travaux de charité etc.

Art. XIV. — Les demandes en décharge pour tous dommages éprouvés par les contribuables dans leurs récoltes, seront faites à la Commission intermédiaire.

Art. XV. — Lorsque les contribuables réclameront sur la fixation de leurs impositions, la Commission tâchera de statuer par voie de conciliation ; si les contribuables préfèrent la voie contentieuse, ils seront libres de la suivre.

Art. XVI. — Le roi confirme provisoirement les dispositions contenues dans l'arrêt de son Conseil du 13 avril 1784, concernant les travaux des grandes routes.

Art. XVII. — Les impositions locales et territoriales pour les ouvrages à la charge des communautés, seront autorisées, comme par le passé, par le Conseil du Roi, après les adjudications.

Art. XVIII. — Les devis des réparations desdits ouvrages seront rédigés d'après les ordres du Commissaire départi.

Art. XIX. — Les adjudications seront faites par les membres de la Commission intermédiaire ou par ses correspondants. Le Commissaire départi devra être informé des jours et heures des adjudications.

Art. XX. — Les enchères seront ouvertes et les offres reçues par le délégué de la Commission intermédiaire.

Art. XXI. — Les procès-verbaux d'adjudication seront remis au Commissaire départi qui les adressera au roi par son Conseil.

Art. XXII. — Les réceptions des ouvrages seront faites en présence d'un ou de plusieurs délégués de la Commission intermédiaire, auxquels s'adjoindront un nombre de propriétaires fixé par la communauté.

Art. XXIII. — Si quelque doute s'élevait sur l'exécution des précédents articles, il en serait référé au Contrôleur Général des Finances, qui prendrait à cet égard les ordres du roi.

Une commission fut nommée pour examiner ce règlement. Le rapport qu'elle présenta à l'Assemblée indique qu'elle se résignait de son mieux à ce qu'elle était certaine de ne pouvoir empêcher.

Les observations relatives aux diverses modifications intervenues y sont présentées avec timidité et sans la moindre velléité de résistance. « On vous enlève telle et telle attribution », y lit-on en substance, « à part cela toutes les autres vous sont conservées ». La Royauté prétend qu'elle a voulu bien faire, nous sommes obligés de la croire. A quoi nous servirait d'ailleurs de discuter, puisque nous n'aurions qu'à y perdre ? Bornons-nous, pour ne pas attirer sur l'Institution de plus graves sévices, à réclamer sur des objets qui ne mettent pas en jeu la question de principe. Tel a bien dû être le raisonnement de la Commission, et cela ressort très nettement des termes plutôt explicatifs que critiques de son rapport et, par-dessus tout, des conclusions qu'elle y formula.

Nous sommes d'avis, dit le texte de ces conclusions :
1° « De recevoir avec soumission le règlement du Conseil du Roi. »

« 2° De demander au roi que l'article 15 du nouveau règlement soit plus explicite sur l'obligation imposée aux contribuables, pour la fixation de leurs impositions, de s'adresser d'abord à la Commission intermédiaire. »

« 3° De demander encore au roi que les sommes des-

tinées par sa générosité aux frais d'Administration, sur les fonds libres de la capitation, soient délivrées à la Commission intermédiaire par des ordonnances générales. »

« 4^o De représenter au roi que les formes anciennes concernant les dépenses locales sont onéreuses à ses peuples, et qu'il serait désirable de réserver au Commissaire départi le choix des experts chargés des devis. »

Cette observation porte sur un fait qui, de nos jours, est encore l'objet des plaintes les plus fondées. Combien d'expertises ordonnées pour des matières de peu d'importance absorbent en frais de toute nature, et souvent dépassent, le montant de la somme litigieuse.

« 5^o De témoigner respectueusement au roi que l'Assemblée n'a pas vu sans quelque peine l'article 16 du nouveau règlement confirmer provisoirement les dispositions de l'Arrêt du Conseil du 13 avril 1781, tandis que cet arrêt avait été donné comme définitif et que le roi avait bien voulu donner à l'Assemblée les témoignages de sa satisfaction sur l'état des travaux publics. »

« 6^o De prévenir MM. les Députés et Correspondants de l'Administration que, pour éviter toute difficulté relative à l'exécution de l'article 19 du Règlement, l'Assemblée a jugé convenable qu'ils fissent passer, par la voie de la Commission intermédiaire, à M. le Commissaire départi, les avis qu'ils auraient à lui donner des lieux, jours et heures où ils auraient à faire des adjudications de réparations et de constructions locales. »

CHAPITRE II

LES IMPÔTS

La Taille

La taille avait subi en 1780 une réforme d'ordre essentiel, qui devait faciliter, dans une large mesure, l'action propre de l'Administration provinciale.

Jusque-là, l'Assemblée, qui avait rejeté successivement le cadastre et la dîme royale, n'avait réussi qu'à améliorer, d'une façon très peu sensible, la répartition de l'impôt dans l'intérieur des paroisses. Dans cette matière comme dans toutes les autres, elle s'était bien vite aperçue, passant de la spéculation à la pratique, qu'il était plus facile de découvrir le mal que d'en trouver le remède.

Les populations, effrayées par les accroissements continuels de la taille, s'étaient montrées hostiles aux nouvelles méthodes, parce qu'elles avaient craint que ces méthodes ne donnassent l'occasion de les surcharger encore. Elles avaient préféré le *statu quo* aux promesses, fallacieuses suivant elles, d'un régime nouveau.

Depuis la précédente session, les choses, à cet égard,

avaient changé. Dans le préambule d'une déclaration du 13 février 1780, le roi avait pris la résolution courageuse de s'interdire d'élever de son plein gré, dans l'avenir, le montant de la taille et de ses accessoires, ainsi que celui de la capitation taillable. Le chiffre fixé pour 1780 ne pouvait plus être changé que par une loi proprement dite et dûment enregistrée par le Parlement. De plus, le roi se réservait de modifier, mais aussi par une loi, la répartition du total, ainsi fixé d'avance, entre les pays d'Elections.

C'était pour les diverses Généralités un nouveau stimulant. A l'abri d'accroissements inconsidérés de leurs charges, elles pourraient désormais mesurer exactement les forces respectives des Elections dont elles étaient composées, et fournir au pouvoir royal des bases certaines pour l'exécution de ses projets.

L'incertitude du lendemain avait découragé les meilleures volontés ; la stabilité que promettait la déclaration de 1780 ranimait l'espoir et le zèle des populations.

Les administrateurs pouvaient travailler dès lors avec la certitude de poursuivre une œuvre utile et durable ; confiants dans les bonnes intentions de la Royauté, ils étaient affranchis de ces craintes, qui, en 1779, avaient paralysé l'action réformatrice de l'Assemblée du Berri. Le Bureau, afin de préparer leurs résolutions, les invitait à examiner les procédés suivis dans certaines Généralités du royaume pour adoucir le fardeau des tailles.

De grands travaux avaient été entrepris dans cet ordre

d'idées, en Limousin et en Champagne ; leur but avait été d'établir dans ces provinces un tarif invariable, suivant lequel les impositions devaient être réparties dans chaque paroisse.

Le mode d'évaluation dont on s'était servi en Champagne pour dresser ce tarif, était celui de la déclaration : la valeur de tous les biens-fonds de chaque paroisse avait été constatée par les déclarations, qu'avaient faites les propriétaires, des qualité et contenance de leurs terrains, contradictoirement avec les autres contribuables. On avait admis, à l'appui de ces déclarations, les contrats d'acquisition, les baux à ferme, et toutes les pièces qui pouvaient donner des lumières utiles. Quant aux facultés et à l'industrie, la manière de les taxer avait été déterminée par une instruction relative aux différentes possessions et aux objets qui s'y rapportaient. Ces mesures prises, des commissaires avaient été chargés de présider à la confection des rôles dans les paroisses, et ils n'avaient eu pour cela qu'à faire l'application des principes généraux aux cotes particulières.

En Limousin, le système n'était pas aussi uniforme. Dans une partie de la province, les biens-fonds avaient été arpentés et estimés par experts, et les paroisses sur lesquelles toutes ces formalités avaient été remplies, étaient appelées « paroisses abonnées ». Dans d'autres, on s'était contenté des déclarations des habitants, contredites et vérifiées comme en Champagne, c'était la classe des paroisses dites « tarifées ». La nature différente des localités

avait sans doute conduit à cette différence dans les opérations. Il en était résulté des instructions, qui, diversement assorties aux besoins des lieux, avaient néanmoins, comme en Champagne, servi de règle aux commissaires chargés des rôles dans les paroisses.

« Telle était à peu près l'idée que donnaient du régime adopté par ces deux provinces, les déclarations des 30 décembre 1761 et 11 octobre 1762. Ces textes affirmaient que si les innovations ainsi introduites dans la répartition de l'impôt coûtaient nécessairement de grands efforts, « les peuples du moins en recevaient de grands soulagemens ».

La Généralité de Paris avait aussi, dans le cours des dix dernière années, expérimenté un nouveau système qui lui avait paru concluant et qu'elle venait, en conséquence, d'ordonner pour une autre période de dix années.

Les commissaires y étaient encore l'instrument dont on avait cru devoir se servir pour éclairer l'assiette et la répartition ; mais ces commissaires n'y étaient pas, comme en Limousin et en Champagne, de simples exécuteurs des règles adoptées et établies. Ils se transportaient dans les paroisses avant le terme de la répartition ; il leur était prescrit, par des instructions détaillées, de s'informer particulièrement de la nature et de la qualité du territoire ; de le distribuer en classes diverses, suivant la valeur des terres ; de prendre les renseignements les plus exacts sur tout ce qui pouvait conduire à la fixation de l'estimation des biens imposables ; de recevoir les déclarations des contribuables ; d'entendre, sur ces déclarations, les obser-

vations ou contradictions des habitants ; de recourir à l'arpentage, si la multitude des déclarations fausses ou suspectes le rendait nécessaire ; et de « venir faire au *département* » le rapport de toutes les connaissances ainsi acquises, afin que le prix du loyer des biens pût y être fixé pour chaque arpent de terre et servir de base aux opérations ultérieures ».

Le Bureau pensait que ce rapport des commissaires au *département* avait principalement pour objet, quoique les textes n'en parlissent pas, de mettre en balance les forces des paroisses d'une même Election, pour déterminer l'imposition respective dont elles devaient être grevées. C'était, en effet, par cette comparaison des forces des paroisses au *département*, que la méthode de Paris paraissait avoir des avantages réels sur les autres, parce que les peuples se consolaient d'autant plus aisément de la rigueur des impositions qu'ils voyaient « plus de mesures prises pour assigner à chacun sa portion du fardeau public ». Sans doute on n'avait pas négligé en Champagne et en Limousin cette espèce d'équilibre de paroisse à paroisse, mais on avait d'abord voulu appliquer le principe dans l'intérieur de chaque communauté, pour arriver ensuite à fixer l'imposition moyenne de tous les contribuables.

Après la tenue du « *département* », les commissaires de la Généralité de Paris travaillaient, dans les paroisses, à la rédaction des rôles, en se conformant aux taux d'imposition qui leur avait été prescrit de suivre ; leur tâche alors était d'autant plus facile qu'elle ne présentait qu'un

simple calcul. Il leur était enjoint par les instructions de diviser les cotes des contribuables en taille réelle et taille personnelle ; et, à ce propos, le Bureau fut amené à fournir une explication qui ne manque pas d'intérêt.

Les mots « taille réelle » étaient de nature, en effet, à créer une confusion, parce que l'imposition purement territoriale n'existait pas dans la Généralité de Paris, de même que dans celle du Berri.

La taille réelle était, on le sait, celle que supportaient les biens-fonds, indépendamment de la qualité des propriétaires. A la différence de celle-ci, qui régissait le Languedoc, la Provence, la Haute-Guyenne, etc., ce qu'on appelait taille réelle à Paris, depuis quelques années, c'était, en réalité, la portion supportée par l'exploitant ; or, cette taille cessait d'être perçue si l'exploitation était faite par un privilégié dans les limites de son privilège.

La loi de 1776 et l'arrêt qui l'avait enregistrée renfermaient la preuve de cette assertion.

Ce n'était donc pas une taille réelle proprement dite que les assésurs étaient chargés de répartir.

En définitive, les méthodes suivies dans les Généralités de Paris, Châlons et Limoges, tendaient à écarter l'arbitraire de la répartition qui se faisait dans l'intérieur des paroisses. Ces méthodes prévenaient les contestations sans nombre que les formes anciennes faisaient naître, les haines invétérées dont elles étaient la source, les égards intéressés des collecteurs pour les contribuables en crédit, les effets de leurs prédilections ou de leurs vengeances,

et ces avantages inestimables s'imposaient par suite à l'attention du Bureau et de l'Assemblée.

Mais, bien avant que les procédés dont nous venons de parler eussent été mis en usage, le Gouvernement avait fait des essais pour rectifier la perception et l'assiette de la taille. Celui qui avait été tenté dans la ville de Lisieux en 1717, paraissait surtout digne de remarque. L'arrêt du Conseil qui l'avait ordonné, déterminait que la répartition de la taille serait faite sur les contribuables par rapport à l'occupation des fonds, et par rapport à l'industrie, profession ou qualité des personnes. Sur la somme totale de 18.423 livres 17 sols que cette ville devait supporter, l'occupation des terres avait été fixée à 4.663 livres 10 sols, à raison de deux sols pour livre du loyer des biens « sans recours des fermiers sur les propriétaires ».

Les professions, arts et métiers avaient ensuite été taxés à part. Il avait été fait de même une classe particulière et une fixation séparée pour les personnes sans industrie ni profession, avec cette seule restriction qu'aucune cote ne devait excéder la somme de 40 livres. Pour mieux inspirer la confiance, on avait chargé le maire et les échevins de rédiger le rôle du subdélégué et autres notables habitants ; mais ce rôle n'imposait en détail que les taxes pour raison des biens-fonds et les cotes des personnes sans profession ni industrie ; les arts et métiers étaient chargés de faire entre eux la répartition de leur taxe commune. Enfin, le collecteur devait être nommé par une assemblée des plus notables habitants. Le Bureau soulignait les bons

effets de cette tentative par la citation du passage suivant, emprunté à un ouvrage qui avait été publié peu de temps auparavant.

« Cet établissement, y était-il dit, transporta les habitants d'une telle joie, que les réjouissances publiques durèrent plusieurs jours : Depuis, toutes les paroisses des environs supplièrent instamment pour que la même grâce leur fût accordée : diverses villes présentèrent, d'un vœu unanime, des placets. Des raisons qu'il ne nous appartient pas de deviner firent rejeter ces demandes ; tant il est difficile de faire un bien, dont chacun discourt plus pour paraître le vouloir que dans les desseins de le pratiquer. La ville de Lisieux elle-même a vu, dans la suite, avec douleur, diverses atteintes données à une règle qui, dans un seul jour, avait terminé des haines invétérées, rassuré le commerce chancelant, encouragé l'industrie par la sûreté dont on la faisait jouir, rétabli l'aisance et les consommations. Un trait décisif achèvera de donner une idée des avantages que le roi en retirait. L'imposition de 1718, avec les arrérages des cinq années précédentes, fut acquitté, dans douze mois, sans frais ni discussions. Depuis ce temps, on a essayé d'introduire la même nature d'imposition en diverses provinces du royaume ; mais elle n'a point réussi dans les campagnes, parce qu'on l'a dénaturée en voulant imposer le fermier à raison de son industrie particulière, au lieu de l'imposer uniquement à raison de l'occupation des fonds ; dès lors l'arbitraire continue ses

« ravages, éteint toute émulation et tient la culture en « langueur (1). »

Il convenait, ajoutait le Bureau, de s'inspirer de cette dernière réflexion, avant de prendre un parti quelconque.

Pour apprécier notamment les méthodes du Limousin, de la Champagne et de Paris, ne fallait-il pas tenir compte de ce que l'industrie était en général, dans ces provinces, très lourdement imposée ? Ne fallait-il pas se demander quels résultats produiraient ces méthodes dans une province comme le Berri, dont l'industrie, au contraire, avait le plus grand besoin d'être ménagée, et dont les terres, même les meilleures, ne donnaient que des produits proportionnés à l'industrie de leurs cultivateurs, aux bestiaux que ceux-ci y nourrissaient, aux engrais qu'ils y dépensaient, etc.

Sil'Assemblée avait voulu adopter la méthode appliquée à Lisieux, il aurait fallu, comme le lui faisait remarquer sa Commission : 1° qu'elle statuât, au préalable, sur les principes suivant lesquels les professions, arts et métiers des villes et des campagnes seraient imposés.

Comment taxer, par exemple, une profession — le cas était assez commun — qui n'aurait été exercée que par une seule personne ? L'aurait-on assimilée aux autres professions, arts et métiers ; aurait-on fait supporter à son titulaire unique toute la charge qui y aurait correspondu dans la répartition entre professions, arts et métiers. Evi-

(1) *Recherches sur les finances de France*, Forbonnais, 1738.

demment non ! Il aurait donc été nécessaire de proposer à cet égard des vues générales, qui auraient servi de règle à la Commission intermédiaire et seraient devenues la matière d'une instruction.

2^e Il aurait fallu que l'Assemblée réglât le taux de l'occupation des fonds pour le principal et les accessoires de la taille ainsi que pour la capitation.

La comparaison du montant de la taille avec celui des vingtièmes portait le Bureau à croire qu'on ne se serait pas exposé à de grandes méprises en fixant le taux de l'occupation des fonds à « deux sols pour livre pour le principal de la taille, et à deux sols quelques deniers pour les impositions accessoires et la capitation ». « Si, disait-il, cette fixation donnait, dans certaines paroisses, un excédent quelconque, et occasionnait un vide dans d'autres, il serait bien aisé de répartir cet excédent ou ce déficit au marc la livre de l'imposition principale, afin de ne laisser aucun vide dans les recouvrements ; et cependant les résultats de ce travail conduiraient bientôt à connaître quelles sont les paroisses ou trop surchargées, ou trop ménagées dans le tableau général de la province. Si les dix-huit deniers pour livre suffisaient, par exemple, à Ménétréol, pour acquitter ses charges, et qu'il fallût deux sols six deniers à Moulins, vous apercevriez au premier coup d'œil quelle balance il faut établir entre ces deux extrêmes, et les demandes qui vous seraient adressées de toutes parts dirigeraient infailliblement votre marche. »

Le système, dans son ensemble, ne paraissait pas im-

praticable. Il ne présentait que deux inconvénients graves auxquels le Bureau estimait qu'il était possible d'obvier par des précautions spéciales : le premier consistait en ce que les propriétaires de chaque paroisse donnant leurs biens à ferme ou les faisant valoir par des colons partiels, ceux qui donnaient à ferme auraient été tentés d'user de contre-lettres pour soustraire une partie de leurs biens à l'imposition, et ceux qui faisaient valoir par des colons auraient été entraînés à manquer de sincérité dans la déclaration des produits qu'ils partageaient avec eux.

Pour éviter cet inconvénient, le Bureau pensait qu'il aurait suffi de décider que ni les prix stipulés par les baux, ni les déclarations des propriétaires, ne seraient pris comme base de l'évaluation, et que le rapport seul des assesseurs choisis dans chaque paroisse, fournirait les éléments de cette opération.

Il n'aurait pas été juste en effet qu'un particulier affermant son bien à bas prix par ignorance ou par mauvaise foi, fit refluer sur une communauté la portion de charge à laquelle ses biens correspondaient. Il aurait été également injuste que l'assertion universellement contredite d'un contribuable pût prévaloir, pour la fixation de sa cote, sur le témoignage universel des habitants.

L'autre inconvénient de la méthode était de favoriser un accord des contribuables d'une même paroisse pour estimer leurs revenus fort bas, afin de paraître grevés « dans le tableau des charges publiques ».

La réponse du Bureau à cette objection était, suivant sa

propre expression, aussi simple que péremptoire. « Ou les paroisses voudraient se servir de cette estimation à bas prix pour former des réclamations contre leur taxe générale, et vous ne manquerez pas de statuer, sans doute, qu'aucune plainte semblable ne serait admise qu'après avoir été contradictoirement vérifiée par vos experts et ceux des communautés ; ou bien cette estimation ne serait que l'effet de la crainte naturelle d'être augmenté, et alors elle manquerait son objet, parce que vous ne feriez pas moins refluer sur l'universalité de la province, sans aucun ménagement ni distinction, les soulagements que vous croiriez devoir accorder en pleine connaissance de cause. »

Toutefois, les préférences du Bureau allaient à un autre système que Turgot avait inauguré dans la Haute-Guyenne.

Les avantages de ce système tenaient surtout, comme nous l'avons vu, à sa simplicité.

Quelle était en effet la situation à laquelle on se proposait de remédier, et quel était le moyen le plus rapide d'arriver à un résultat satisfaisant ?

Telles étaient bien les questions qui se posaient à l'Assemblée.

Le principal de la taille en Berri	
était de.	821.921 liv. 2 sols
Les impositions accessoires de	442.354 » 13 » 1 denier
La capitation de	548.340 » 8 » 3 »
Ainsi la somme totale comprise	
dans le brevet général était de.	1.812.615 » 23 » 4 »

Cette somme, sous la seule réserve de la capitation des privilégiés qui formait un objet modique, était à partager

entre tous les taillables des sept Elections de la Généralité. Ils devaient tous y concourir en proportion de leurs biens et facultés. C'était la seule vérité qui fût bien clairement connue. Mais devaient-ils y concourir pour le quart, le sixième, le dixième de leurs revenus ?

Là, était toute la difficulté que les réformateurs s'acharnaient à résoudre. La distribution par Elections n'avait pour but que de faciliter l'administration de l'impôt et de placer, à côté des contribuables, des juges chargés de statuer sur leurs réclamations et leurs plaintes.

Le but vers lequel tendaient tous les nouveaux projets de répartition était de proportionner sans faveur les charges aux forces et aux moyens.

Si donc il était possible, comme le prétendait celui de Turgot, de rétablir d'emblée l'équilibre entre les Elections, les paroisses, et tous les particuliers contribuables, les vœux de l'Assemblée devaient être immédiatement réalisés :

En effet, les vices qui existaient dans la répartition à l'intérieur des paroisses, étaient les plus faciles à corriger, parce que les objets étaient naturellement rapprochés dans une petite circonscription. C'était pour cela, vraisemblablement, qu'on avait commencé en Limousin, en Champagne et à Paris, par rectifier les rôles des communautés, dans l'espérance, comme nous l'avons vu, qu'on arriverait ainsi peu à peu à réformer les inégalités de paroisse à paroisse et d'Election à Election.

Or, il était plus que douteux que les succès obtenus eus-

sent répondu aux espérances qu'on en avait conçues.

D'abord, une telle opération, effectuée successivement sur toutes les paroisses, ne se pouvait poursuivre qu'avec lenteur. Elle avait exigé vingt-cinq ans d'efforts en Limousin et en Champagne, et le travail n'avait pas encore été mis complètement au point.

De plus, les valeurs changeant dans un si long espace de temps, les paroisses opérées à l'origine risquaient d'avoir un grand avantage sur celles qu'on ne vérifiait qu'à la fin du travail. L'équilibre était donc susceptible d'être rompu, à l'instant même où l'on croyait l'avoir établi.

C'était une éventualité à laquelle il était à peu près impossible de remédier, et qui compromettait par suite le résultat final de la réforme.

D'ailleurs le Bureau considérait que, dans la situation spéciale de la province, la méthode des vérifications successives, fût-elle exempte de telles causes d'erreur, était trop lente et trop pénible pour mériter d'être retenue.

Certains cantons étaient accablés sous l'énormité des charges, tandis que d'autres semblaient vivre sous des lois plus douces et un gouvernement plus modéré. C'était donc sur le grand objet de la répartition générale que l'Assemblée devait fixer ses regards.

L'équité une fois atteinte dans cette répartition, il ne resterait plus qu'à prescrire quelques règles pour assurer la bonne répartition dans l'intérieur des paroisses.

Une seule opération, simple en elle-même et facile dans ses détails, semblait devoir conduire à cette solution

désirée. Elle consistait à déterminer l'imposition moyenne ou la quotité commune de l'impôt, pour toutes les paroisses de la province ; et, pour y parvenir, il suffisait de rechercher le produit total de leurs biens et facultés.

Mais, dans l'impossibilité d'apprécier ce produit général, il fallait chercher une autre voie.

Lorsqu'on avait voulu en Haute-Guyenne, où l'imposition était réelle, fixer le taux commun d'imposition de chaque espèce de biens, on avait constaté, par des exemples pris dans toutes les Elections en quantité suffisante, ce que supportaient de taille les terres labourables, les prés, les vignes, d'une quantité quelconque.

On avait vu, par exemple, que dix-huit terres de mêmes nature et quantité, prises dans les diverses parties du Rouergue et du Quercy, étaient imposées les unes au quart, les autres au sixième, les autres au huitième de leur produit, et l'on en avait conclu que l'imposition moyenne ou le taux commun des terres de la même valeur était le sixième, parce que le sixième était le terme moyen entre le huitième et le quart. Si ce procédé ne donnait pas des résultats mathématiquement exacts, il en donnait au moins de si vraisemblables que tous les administrateurs éclairés et de bonne foi avaient été convaincus de sa justice.

Rien ne s'opposait, en Berri, à ce qu'on fit vérifier les produits des biens et facultés d'un certain nombre de paroisses, et déterminer le rapport de ces produits avec le taux de taille que ces paroisses supportaient.

Comme il en devait résulter que les unes étaient plus chargées que les autres, la moyenne proportionnelle entre l'imposition la plus douce et la plus rigoureuse formerait le taux commun de la taille pour la Généralité.

Le Bureau, adoptant le principe de cette méthode, proposait de comparer l'impôt et les produits de vingt-quatre paroisses vérifiées avec soin.

Ces vingt-quatre paroisses, qui constituaient la trentième partie environ de la Généralité, devaient être choisies dans les différentes Elections, afin de donner à l'expérience, par l'étendue et la variété des biens ou facultés évalués, toutes les garanties possibles d'exactitude et de précision.

L'opération faite, on recueillerait les plaintes des paroisses, avec un moyen sûr de les apprécier, puisque l'estimation de leurs biens et facultés ferait connaître si le taux particulier d'imposition contre lequel elles pourraient réclamer, était ou non au-dessus du taux commun.

En se livrant à cette recherche du taux commun de la province, l'Assemblée verrait au premier coup d'œil s'il était le même dans toutes les Elections. Elle apprendrait à connaître les charges respectives de chacune d'elles, et, notamment, à évaluer celles des pays soumis à la Gabelle, par rapport à celles des pays qui en étaient exempts.

Mais la méthode, si simple qu'elle fût dans le principe, se heurtait à certaines difficultés que le Bureau tenait à élucider avant tout débat sur le fond de sa proposition.

1^o Fallait-il comprendre dans les mêmes rôles les habitants des villes et ceux des campagnes qui en dépendaient?

Les habitants des campagnes dépendantes des villes étaient, on le sait, imposés avec la dernière rigueur. C'était l'effet de l'ascendant irrésistible des villes, et des moyens de toutes sortes employés par les gens en place ou accrédités qui les habitaient, pour faire prévaloir leurs plaintes bien ou mal fondées.

« L'impôt, repoussé sans cesse par les réclamations tumultueuses des cités, à peu près comme les souillures de la mer sont rejetées sur les bords par les flots qui l'agitent, portait sur les campagnes ses funestes ravages et les dévorait sans ménagements. »

Pour convaincre l'Assemblée de cette affligeante vérité, il n'y avait qu'à mettre en parallèle deux domaines d'égale valeur dont l'un était imposé dans le rôle d'une ville et l'autre dans celui d'une paroisse de campagne voisine. Le premier, à coup sûr, devait porter des charges beaucoup plus lourdes que le second, parce que le premier, indépendamment de la taxe qu'il devait à l'Etat, en payait encore une au profit du chef-lieu dont il dépendait.

« Faites-vous rapporter, disait le Bureau, les rôles d'une ville quelconque de la province, depuis le temps même où le principal de la taille n'a pas éprouvé de variation remarquable, et vous verrez en les comparant d'année en année, que les habitants de la ville se sont progressivement déchargés sur les malheureux campagnards de la plus forte partie de leur fardeau. »

Ce que cette injustice avait de plus criant et de plus bizarre, c'était que les villes n'en continuaient pas moins à former des demandes de réduction. Elles exposaient, pour les justifier, que les domaines des environs étaient écrasés et que la désertion menaçait leur territoire. Mais personne n'ajoutait que les citoyens les plus riches de la cité payaient moins de taille que le colon le plus malheureux, et que la seule surcharge véritable était celle qui résultait d'une répartition injuste.

Cet abus aurait dû normalement se corriger de lui-même, car, en somme, c'était aux habitants des villes qu'appartenait presque en entier leur territoire, et ils perdaient ainsi d'un côté ce qu'ils gagnaient en apparence de l'autre. Mais la cupidité calcule et ne raisonne pas : il semblait doux aux villes de se soustraire immédiatement aux charges publiques, et elles ne s'apercevaient pas qu'elles en étaient écrasées. Les charges effrayantes du colon ne paraissaient à la plupart des habitants des villes qu'un malheur atteignant seulement la personne de ce malheureux. Ils ne comprenaient pas, qu'en abattant son courage, la rigueur des impôts engourdissait ses forces, diminuait son travail, et arrêtait, pour ainsi dire dans sa source, l'abondance des productions qu'il partageait avec son maître et dont le commerce des villes avait besoin pour s'alimenter.

Mais, il y avait une autre cause que l'ascendant et l'imprévoyance des villes, aux iniquités qui accablaient les paysans de leurs banlieues. Ce qui faisait qu'on ajoutait

sans pudeur à la dureté de leur sort, c'est que les campagnes présentaient à l'imposition une surface connue, des bases sensibles, une étendue quelconque de territoire, une masse de denrées facile à apprécier.

Les richesses des villes, sans contredit plus considérables, étaient plus fugitives par leur nature. Les rentes constituées, les fonds de commerce, les produits de l'industrie étaient — comme ils sont d'ailleurs encore de nos jours — des trésors cachés dont l'évaluation exacte était pour ainsi dire impossible.

Les richesses des campagnes se montrent au doigt et à l'œil : la superficie des terres exploitées, la quantité et la valeur des récoltes, tout est au grand jour, tout s'étale au soleil, à l'exception des frais énormes qu'entraîne la culture. Dans les villes, au contraire, les dépenses seules sont connues, parce qu'elles procurent des jouissances ou des vanités ; mais les sources en sont habilement détournées. Qu'on essaie de toucher aux revenus de certaines catégories de bourgeois, et, immédiatement, le luxe est représenté comme une nécessité de la situation occupée ou de la profession exercée par le contribuable.

Nous avons parlé au présent, on le devine, parce qu'il ne nous était pas possible de ne pas penser aux projets actuels d'impôt sur le revenu et aux difficultés d'application que présente cette réforme démocratique, considérée par certains républicains comme une fin, et par d'autres, plus justement à notre sens, comme un simple commencement d'expropriation sociale.

Mais n'abandonnons pas, pour l'heure, l'étude du passé.

Le Bureau ne pensait pas qu'il fût possible de réunir dans les mêmes rôles l'imposition de biens si différents par leur nature, « de biens qui présentaient aux asséeurs, « même les plus éclairés et les plus vertueux, des termes « incommensurables ».

« La justice, l'humanité, l'ordre et le bien public, demandaient que les villes et les campagnes fussent à jamais séparées dans l'assiette des tributs, ou, à défaut de cette séparation expresse et formelle des rôles, qu'on déterminât, sur le montant de la capitation et de la taille, ce que chaque classe devait supporter. « Cette détermination embarrassante au premier coup d'œil, suivant le Bureau, se serait simplifiée dans la pratique. Si vous vouliez, disait-il, fixer les choses sur l'état actuel, ou même recourir aux rôles anciens, pour remonter à l'époque depuis laquelle le principal de la taille n'a pas éprouvé de variation, vous verriez aisément que le fardeau des campagnes est devenu beaucoup plus accablant pour elles. »

2^e Le taux commun d'imposition adopté pour la Généralité pourrait-il avoir son application dans les villes?

La vérification décidée par l'Assemblée pour la détermination du taux commun d'imposition, devait indiquer nettement toutes les considérations dont on aurait à tenir compte pour l'imposition relative à l'occupation des biens-fonds. L'ensemble des vérifications effectuées dans les

24 paroisses révélerait en effet les différences existant dans l'abondance des récoltes ainsi que dans les frais d'exploitation et de culture. En conséquence, il était à prévoir que le même taux commun d'imposition suffirait pour égaliser le sort des campagnes.

Mais cette opération ne pouvait jeter aucune lumière sur l'assiette de l'impôt dans les villes, et toujours pour cette raison, alors sans réplique, que, dans les campagnes, les richesses se manifestaient par des produits, tandis que, dans les villes, elles se manifestaient par des dépenses.

L'opulence d'un agriculteur se jugeait par la quantité de denrées qu'il récoltait, celle d'un citadin par la commodité de son habitation, par la recherche de son ameublement, par le nombre de ses domestiques, par la multiplicité et la variété de ses jouissances.

Comment alors appliquer la même règle à des extrêmes si opposés ? L'appréciation des biens-fonds de la province ne devait servir en rien pour déterminer l'imposition d'un habitant de Bourges, d'Issoudun ou de Châteauroux.

Il fallait donc établir un taux commun d'imposition pour les villes, en le calculant sur leur population, leur commerce, leur luxe. Comme il existait peu de villes en Berri, cette détermination ne présentait pas de sérieuses difficultés. Toutefois, le Bureau trouvait plus naturel de commencer par réformer la répartition dans chaque cité prise isolément. Le moyen le plus simple était de comparer, dans les villes, les dépenses de chaque citoyen, de dresser les rôles et de fixer les taxes sur l'aisance respective

des différents contribuables. Cette comparaison, impraticable, si elle s'étendait à tous les individus à la fois, devenait simple et facile, si elle procédait d'une division par classes. Il suffisait pour former ces classes, de prendre les anciens rôles et d'y relever, dans des colonnes distinctes, tous les particuliers cotisés à peu près au même taux.

Des asséeurs, désignés spécialement pour cet objet, jugeraient alors sans peine si les contribuables imposés à la même somme jouissaient respectivement de la même aisance ; s'il fallait faire descendre les uns dans les classes inférieures ; s'il en fallait porter d'autres dans les classes plus élevées. Il en résulterait un rôle de comparaison formé sur l'opinion publique des fortunes, et si cette règle n'était pas géométriquement exacte, elle ne laisserait du moins subsister que de bien petites erreurs.

Telle était d'ailleurs la méthode adoptée pour la capitation, tant dans les villes que dans les campagnes de la Haute-Guyenne, où cette imposition n'était, comme nous le savons que « personnelle ».

Le Bureau ne l'avait pas proposée pour les campagnes, parce que, en Berri, la capitation suivait la taille, et que la taille avait pris, dans les campagnes, une tendance vers la *réalité*, qui était précieuse à entretenir.

Dans les villes, au contraire, la taille et la capitation avaient conservé, sans altération, leur ancienne nature d'impôt personnel. Il n'y avait donc aucun inconvénient à appliquer le système pratiqué en Haute-Guyenne.

3° Le taux d'imposition pouvait-il être le même pour les pays exempts de gabelle, et pour ceux qui y étaient soumis ?

L'importance de cette question était considérable, ainsi que les chiffres le démontrent. Six cent trente paroisses environ étaient soumises en Berri aux rigueurs de la gabelle, et il en résultait pour elles une charge de plus de 1.700.000 livres. Elles payaient à peu près la même somme pour la taille et la capitation, en sorte que si le même taux commun avait frappé les pays de gabelle et les pays exempts, ceux-ci auraient continué à payer la moitié environ de ce qu'auraient payé les premiers.

C'était une injustice monstrueuse qu'il fallait chercher à éviter. Pour y parvenir, le Bureau proposait de « désigner « trois ou quatre paroisses exemptes sur le nombre de « vingt-quatre que l'Assemblée devait faire vérifier, afin « de former, avec les données acquises, le taux commun « séparé des pays exempts ».

Dans sa pensée, il fallait vérifier ces paroisses exemptes, non pour les soumettre au taux commun de la province, c'est-à-dire pour leur faire perdre immédiatement leur privilège, mais pour établir le taux commun correspondant à l'exemption, et préparer ainsi, par des termes de comparaison certains, une réforme qui s'imposerait tôt ou tard.

L'avis du Bureau sur ces trois questions était : 1° « Que les habitants des campagnes dépendantes des villes eus-

sent leurs rôles distincts et séparés, ou qu'au moins on déterminât la partie respective de la taille et de la capitation qu'ils devaient supporter, sur le montant des impositions communes, en fixant cette quotité sur ce qui se pratiquait alors, ou sur ce qui se pratiquait lors de la dernière augmentation du principal de la taille.

2^o Que les rôles des villes soient dressés par les assesseurs qu'elles auraient choisis ; que les contribuables y soient classés suivant le taux de leur imposition respective, de manière que la comparaison de la cote d'imposition et des fortunes de chaque classe puisse montrer si les particuliers étaient taxés avec trop de rigueur ou d'indulgence.

3^o Que, sur les vingt-quatre paroisses à vérifier pour déterminer le taux commun d'imposition dans les campagnes, il en soit désigné trois ou quatre dans les pays exempts de gabelle, pour fixer l'imposition commune de ces pays, sans recours de leur part sur les pays *gabrlés*, jusqu'à ce que l'expérience invite à changer cet ordre de choses. »

L'Assemblée, prenant en considération l'ensemble des propositions qui lui étaient soumises, décida : 1^o « Qu'il
« serait incessamment procédé, sous le bon plaisir du
« roi, à la vérification des biens et facultés de vingt-quatre
« paroisses prises dans les divers arrondissements de la
« Généralité ; que ces vérifications seraient faites par des
« commissaires nommés avec le plus grand soin et au
« plus petit nombre possible par la Commission intermé-
« diaire ; que, cette vérification faite, les produits des biens

« et facultés des dites paroisses seraient comparés avec le
« montant de leurs impositions à la taille et à la capitation,
« pour déterminer ce que chacune payerait en proportion
« de ses biens et facultés, afin que ces taux différents
« d'impôt, comparés les uns avec les autres, servissent à
« fixer le taux moyen auquel ces paroisses devraient être
« soumises, et que ce taux moyen devînt celui de la Gé-
« néralité entière ; qu'après cette opération, toutes les
« paroisses qui croiraient avoir à se plaindre de l'imposi-
« tion qu'elles supportaient, seraient admises à s'adresser
« à la Commission intermédiaire, pour demander d'être
« réduites au taux commun déterminé ; que ces plaintes
« seraient vérifiées contradictoirement par un expert à la
« nomination des paroisses, et par une Commission au
« choix de l'Administration ; que, dans le cas où lesdites
« plaintes se trouveraient fondées, les modérations qu'il
« serait juste d'accorder seraient rejetées sur les seules
« paroisses non vérifiées de la Généralité, afin qu'il s'éta-
« blît par ce moyen une refusion continuelle et successive
« des modérations accordées aux paroisses vérifiées et
« reconnues trop surchargées, sur celles qui n'auraient
« pas été vérifiées et soulagées, et que le niveau se formât
« ainsi de lui-même ; que les paroisses dont les plaintes
« ne se trouveraient pas fondées, supporteraient addition-
« nellement à leurs rôles les frais de la vérification à la-
« quelle elles se seraient légèrement exposées, sans néan-
« moins que leur imposition fût augmentée autrement que
« par les versements déjà indiqués ; que le roi serait sup-

« plié de vouloir bien aider l'Administration de quelques
 « secours, tant pour les vérifications des 24 paroisses
 « destinées à servir d'exemple, que pour celles qui se
 « trouveraient à l'avenir justement fondées dans leurs
 « plaintes, secours d'autant plus naturels à espérer, que le
 « cœur sensible de Sa Majesté verrait sûrement avec sa-
 « tisfaction des mesures prises pour égaliser le poids des
 « impositions entre toutes les parties de la province. »

« 2^o Que les campagnes dépendantes des villes et ac-
 « tuellement imposées avec elles, en seraient désormais
 « séparées dans l'imposition, soit que les rôles devinssent
 « distincts et séparés, soit qu'on prît les mesures de dé-
 « tail que les circonstances rendraient nécessaires pour
 « opérer cette séparation, et sans que les dites campagnes
 « soient exemptes de concourir, suivant leurs forces, aux
 « dépenses locales des communautés dont elles continue-
 « raient de faire partie.

3^o « Que la taille et la capitation des villes ne pouvant
 « pas porter sur les mêmes bases que celles des campa-
 « gnes, les villes seraient séparées du taux commun de la
 « province, et qu'il serait établi une règle différente pour
 « la répartition de leurs impôts, qui consisterait à diviser
 « les contribuables en classes différentes, suivant la di-
 « versité de leurs fortunes, en comprenant dans les mêmes
 « classes tous ceux qui seraient réputés avoir les mêmes
 « facultés dans l'opinion publique; que certains lieux
 « qualifiés jusque-là du nom de ville, devant être consi-
 « dérés comme de simples campagnes, à raison de leur

« situation et de leurs intérêts, il serait dressé un état des
« villes auxquelles l'Assemblée jugerait que la forme
« d'imposition par classes pouvait convenir.

4° « Que les paroisses de la Généralité présentant deux
« surfaces différentes relativement à la taille et à la capi-
« tation, en ce que les unes étaient exemptes de gabelle,
« au nombre de 97 et que les autres étaient en pays ga-
« belé, il serait pris sur le nombre des vingt-quatre pa-
« roisses à vérifier, quatre paroisses particulières dans la
« partie exempte de gabelle, pour former, par leur compa-
« raison, un taux commun qui lui serait propre, sauf à
« établir dans la suite, entre les diverses parties de la pro-
« vince, des proportions fondées sur l'expérience et la
« justice.

5° « Que M. l'Archevêque et MM. les Députés qui se-
« raient à Paris dans le courant de l'hiver, seraient priés
« de faire de concert auprès des Ministres du Roi, toutes
« démarches convenables pour obtenir l'exécution du plan
« adopté par le présent arrêté, comme le plus propre à
« mettre les forces publiques en balance, sans présenter
« aux peuples des inquisitions alarmantes, et sans en-
« traîner des frais considérables. »

Mais, l'application du système ainsi choisi était encore soumise à des conditions préjudicielles qui devaient être posées et définies avec la plus grande clarté. Fixer le taux commun aurait été, en effet, chose illusoire, si l'on n'avait déterminé, par une instruction générale, quels étaient les biens imposables, et suivant quelles règles ils devaient

être imposés, pour établir l'égalité dans la répartition des charges publiques. « Le moyen le plus sûr d'arriver à une opération juste, dit le rapport, est d'avoir des principes sûrs et de ne négliger aucun détail. » Le travail que présentait le Bureau renfermait quelques règles particulières sur la réforme de l'impôt, et quelques points de vue sur lesquels l'Assemblée pourrait prendre un parti définitif, lorsqu'elle connaîtrait le taux commun d'imposition de la province.

1° Pour raison de quels biens-fonds les contribuables devraient-ils être imposés à la Taille ?

Toutes les terres labourables, suivant le Bureau, devaient faire partie des biens imposables, sauf quelques restrictions dont le roi serait juge. Mais il convenait toutelois de rechercher comment l'impôt pourrait peser sur les biens avec le moins d'inconvénient possible.

Le principe le plus juste semblait être que les produits ne soient estimés que déduction faite des charges, et l'on était ainsi conduit à proposer, pour l'imposition des terres labourables, que la première déduction à faire soit celle des frais de culture, frais extrêmement variables d'une région à l'autre de la province.

Viendraient ensuite les frais de réparations, qui ne pouvaient être égaux dans toute l'étendue de la province. Le Bureau estimait que les réparations des domaines devaient être fixées au dixième des produits, et les réparations des autres immeubles au tiers.

Les bois n'entraînant presque point de frais, la taxe y relative ne pouvait dépendre que du nombre et de l'importance des coupes qu'ils comportaient. Pour les futaies, dont l'exploitation attendait parfois des siècles entiers, il ne fallait songer qu'à atteindre les fruits utiles qu'elles produisaient chaque année.

2° Dans quel lieu devrait se faire l'imposition pour raison des biens-fonds ?

Le Bureau pensait que la répartition la plus juste était celle qui se faisait le plus près possible des biens impossibles, parce que, dans ces conditions, les termes de comparaison sont bien connus, et que les personnes intéressées sont à même de relever l'imperfection des rôles et de contredire au besoin les asséeurs. « La répartition qui se fait sur les lieux est toujours éclairée, celle qui se fait loin ne l'est jamais. »

Et la conclusion était que les biens soient imposés à la taille dans le lieu de leur situation, c'est-à-dire au chef-lieu de leur exploitation, ainsi que l'avait admis l'Assemblée pour les vingtièmes.

3° Taxation des bestiaux.

Le Bureau de l'impôt s'efforçait de faire la part de ce qu'il y avait de juste dans une opinion assez en faveur (1) et qui tendait à affranchir de l'impôt, en les considérant

(1) Cette opinion était soutenue, par Forbonnais, dans ses *recherches sur les finances de France*, 1758.

comme incorporés à la valeur du sol, tous les troupeaux nourris sur ce sol. L'idée se soutenait en ce qui concerne les bestiaux destinés à l'exploitation du sol ; (c'était une application particulière du principe de « l'immobilisation par destination », admis depuis par notre C. C. (art. 522, qui était à peine connu dans l'ancien Droit.)

Mais, si utile qu'il ait pu être à cette époque d'encourager l'élevage, il paraissait excessif de considérer comme attachés au fond, les bestiaux qu'une classe nombreuse de capitalistes répandait dans les campagnes, et qui, véritables cheptels volants, apparaissaient et disparaissaient au gré des spéculations dont ils étaient l'unique objet.

Ainsi, se révélaient deux catégories de bestiaux : ceux attachés à l'exploitation du fonds, qui pouvaient être affranchis de la taille, et ceux qui, nourris sur le fonds, dans un but de spéculation, devaient être traités comme une valeur purement mobilière et assujettis à l'impôt (1).

L'intérêt de cette distinction était même souligné avec force par le Bureau. « La taxe qui frapperait les cheptels volants ne pourrait être, disait-il, qu'une des taxes d'industrie ; elle ne pourrait atteindre les propriétaires, qu'en raison de leurs facultés connues, et non porter sur des cheptels pris comme matière imposable, car alors les propriétaires ne manqueraient pas d'en faire encore supporter la charge à leurs colons. »

(1) V. Girardot, p. 269.

4^o Industrie.

L'industrie dans les campagnes méritait les plus grands ménagements ; aussi le Bureau proposait-il de fixer sa taxe à un taux aussi minime que possible : le vingtième, par exemple, des profits bien connus. « Surtout, disait-il, ne qualifiez pas « industrie », les travaux de quelques artisans à peine capables de subvenir aux besoins les plus primitifs ». « Dans le Berri, l'industrie est à peine née, c'est une *fleur que vous condamneriez à être flétrie, si vous permettiez qu'on y touchât.* »

5^o Fermiers.

Il y avait, quant aux fermiers, deux questions importantes à résoudre :

1^o Que devraient-ils payer à raison de leurs fermes ?

2^o Devraient-ils payer une taxe à raison de leur industrie ?

Cette division s'imposait parce qu'on ne pouvait admettre que les mêmes objets fussent imposés sous plusieurs dénominations.

Le Bureau, qui ne s'opposait pas d'une façon formelle à la taxe d'industrie, objectait qu'au cas où elle serait jugée nécessaire, elle devrait être extrêmement faible, de façon à ne pas paralyser l'initiative ni contrarier les aptitudes diverses des fermiers.

Comme conclusion des idées qu'il lui avait soumises, le Bureau proposait à l'Assemblée :

1^o Que l'imposition pour raison des biens-fonds ne soit fixée qu'après déduction des frais de culture ;

2^o Que l'imposition pour raison des bois taillis suivît les produits de leurs coupes, et que celle de bois futaies soit réglée exclusivement sur la valeur des fruits qu'ils produisaient ;

3^o Que l'imposition des biens-fonds soit fixée dans les paroisses où ils étaient situés ;

4^o Que l'industrie des campagnes soit imposée au vingtième, au plus, de ses bénéfices ;

5^o Que les ouvriers des campagnes soient imposés, déduction faite des journées nécessaires à leurs besoins et à ceux de leur famille ;

6^o Que les fermiers soient imposés à la taille sur le même pied que les colons pour les biens-fonds qu'ils faisaient valoir par leur travail ; et, qu'ils soient taxés à deux deniers pour livre à raison des biens-fonds qu'ils faisaient exploiter par des colons, etc.

Toutes les propositions ci-dessus relatées furent adoptées sans modification.

Les vingtièmes.

En rendant compte à l'Assemblée de ce qui avait été fait depuis sa dernière session pour la répartition des vingtièmes, le Bureau émettait l'espoir que le troisième vingtième, qui venait d'être imposé à la suite de guerres malheureuses, serait abonné comme les précédents, la

quotité des anciens vingtièmes devant rester la même.

Rien ne s'opposait, d'autre part, à ce que l'on suivît avec persévérance l'exécution des plans précédemment arrêtés par l'Assemblée. Ces plans avaient été dirigés dans le but « de faire réformer les rôles des vingtièmes par le ministère même des populations, en autorisant les paroisses à nommer les asséeurs chargés de répartir le fardeau commun ».

L'Assemblée avait attendu les plus grands succès d'une méthode si rationnelle et si juste, mais le compte-rendu des syndics montrait que sur les 723 paroisses qui composaient la Généralité, 230 à peine s'étaient occupées de la confection de leurs rôles et, ce qui était plus fâcheux encore, que la plupart de ces rôles avaient été mal faits.

On se rappelle aussi que les grands propriétaires de la province qui n'avaient, jusque-là, payé leurs vingtièmes que dans un même lieu, avaient été invités à reporter d'eux-mêmes, dans les différentes paroisses où leurs biens étaient situés, la portion de vingtième correspondant à ces biens. C'était évidemment la seule manière d'amener la clarté dans les opérations et la justice dans la répartition, et il semblait impossible que les grands propriétaires se refusassent à une division de cotes si conforme au bon ordre, lorsqu'eux-mêmes seraient chargés de faire cette division. Or, les prévisions de l'Assemblée ne s'étaient pas, tant s'en faut, réalisées. Si quelques grands propriétaires, comme le duc de Chârost, le prince de Croy et plusieurs autres, s'étaient empressés de se conformer

au vœu exprimé par l'Administration provinciale, ni « la force de la raison, ni l'empire de l'exemple » n'avaient pu déterminer encore l'immense majorité à marcher sur leurs traces.

Le gouvernement s'était préoccupé de la situation fâcheuse que créaient ces abstentions, et il avait pressé l'Assemblée d'y remédier par tous les moyens en son pouvoir. Il fallait donc désormais que celle-ci, au lieu d'attendre que la confiance vint la chercher, l'obligeât à venir au-devant d'elle ; autrement dit, qu'elle la provoquât par de nouveaux efforts et des mesures plus efficaces.

Le Bureau proposait en conséquence de rechercher :

1^o Par quels moyens on pourrait déterminer les paroisses, qui, jusqu'à présent, n'avaient pas fait leurs rôles de vingtièmes, à y procéder sans délai ?

2^o Quel degré d'attention il convenait de donner à la forme vicieuse des rôles qui avaient été faits dans plusieurs paroisses ?

3^o Comment il serait possible d'accélérer l'ouvrage des ventilations demandées aux principaux propriétaires ?

Première question. — Par quels moyens pouvait-on déterminer les paroisses, qui, jusqu'alors, n'avaient pas fait leurs rôles de vingtièmes, à y procéder sans délai ?

Diverses causes d'ordre public semblaient avoir influé sur l'inaction dont on se plaignait. Telles étaient notamment les dispositions de l'édit portant établissement du troisième vingtième, espèce de révolution survenue dans

les affaires publiques, et aussi la défiance de certains propriétaires peu enclins à se confier sans réserve à un établissement nouveau. Mais, ces motifs d'inaction n'étaient pas ceux du plus grand nombre des paroisses ; il était permis de croire que la plupart d'entre elles n'avaient péché que par insouciance, défaut d'ensemble et insuffisance d'organisation.

Les communautés de la province n'avaient guère connu jusqu'alors les rapports de lieu et de forces communes qu'établissait un Syndic souvent illettré, exécuteur passif de quelques ordres simples, et souvent encore trop compliqués pour lui ; elles s'étaient laissées diriger par le courant de l'habitude et des usages, ne délibérant que très rarement, parce qu'elles n'en n'avaient presque jamais l'occasion.

D'ailleurs, certaines paroisses n'étaient habitées que par des colons et des journaliers qui n'avaient point d'intérêt aux vingtièmes. Les gros propriétaires avaient été imposés loin de leurs biens ; il en devait être ainsi tant que les ventilations n'auraient pas réformé ce vice. Quelques misérables paysans, attachés à deux ou trois « bosselées de terre » et généralement surchargés, avaient craint que les formes nouvelles ne tendissent qu'à augmenter encore leurs charges ; c'était la raison pour laquelle, dans beaucoup de localités, les rôles n'avaient pas été faits. Il avait pu arriver aussi que, dans quelques paroisses, des personnes accoutumées à une imposition fort douce, aient voulu écarter une opération dont elles appréhendaient les suites.

Dans tous les cas, il aurait été illusoire d'attribuer aux paroisses la faculté de nommer des asséeurs pour rédiger leurs rôles, s'il ne s'était formé, par l'exercice de cette faculté, la pratique commune, seule capable de procurer aux contribuables de la province les avantages d'une meilleure répartition. Les paroisses qui auraient fait leur devoir, s'en seraient bientôt lassées, lorsqu'elles auraient vu qu'on pouvait s'en écarter sans inconvénient, ou qu'il n'en résultait aucun avantage.

Il fallait donc trouver un moyen susceptible de déterminer l'action des paroisses, et le plus simple était, comme le proposait le Bureau, de donner à la Commission intermédiaire le pouvoir de nommer des commissaires répartiteurs, qui, envoyés dans les paroisses en retard, en assembleraient les propriétaires, pour procéder avec eux ou avec les asséeurs qu'ils désigneraient, à la confection des rôles, et qui, en cas de refus, procèderaient eux-mêmes à cette opération, en présence du Syndic, après les avertissements et les sommations d'usage. Ces commissaires ne devaient ni être constamment les mêmes, ni être choisis dans un territoire déterminé ou dans une classe déterminée d'individus. La Commission devait les prendre, à mesure des besoins, dans les divers cantons de la province, parmi les personnes de la plus grande probité. Il semblait que leur caractère inspirerait d'autant plus de respect et leurs travaux de confiance, qu'ils seraient connus comme de simples citoyens, ne faisant que répondre, suivant les circonstances, aux vues du bien public. Cela

serait d'autant plus vrai que les pouvoirs de ces commissaires expireraient avec la confection du rôle particulier dont ils seraient chargés. Le Bureau avait pensé que le fait d'attribuer une telle prérogative à la Commission intermédiaire intimiderait la plupart des paroisses et les déterminerait à établir leurs rôles, parce qu'il était à prévoir que « les propriétaires aimeraient mieux se juger eux-mêmes que d'être jugés par des étrangers. »

Restait à trancher la question des honoraires qui seraient dus aux commissaires, lorsque, à l'encontre de toute vraisemblance, il faudrait recourir à leur ministère. Le principe de l'indemnité ne pouvait être méconnu. On allait arracher des citoyens de leurs demeures, les priver de leur salaire habituel et les obliger à des dépenses diverses, parfois très fortes ; il faudrait nécessairement les payer.

Mais, par qui seraient dus ces honoraires, par l'Administration ou par les paroisses elles-mêmes ?

Des raisons puissantes avaient paru militer pour l'une et l'autre de ces deux opinions : d'une part, voulant éviter « toutes les surcharges particulières », on objectait que les paroisses ne s'étaient pas refusées systématiquement et par mauvais esprit à faire leurs rôles ; que, de deux choses l'une : ou elles n'avaient pas été éclairées sur l'utilité des démarches qu'on leur proposait et étaient restées dans l'inaction ; ou bien elles avaient cédé dans leurs délibérations à des inspirations de gens intéressés qui les trompaient. Dans les deux cas, elles méritaient d'être traitées avec ménagement.

Les honoraires des commissaires répartiteurs devaient donc, en toute équité, être supportés par ceux qui rendraient nécessaire le recours à leur ministère. Mais comment constater, sans inquisition et sans violence, les menées sourdes » qui justifieraient l'application de cette règle ?

D'autre part, considérant que les paroisses avaient été suffisamment averties, on jugeait inadmissible de faire supporter à celles qui s'étaient mises en règle, les frais qu'occasionnerait la négligence de celles qui seraient en retard.

Quelle crainte inspirerait l'envoi des commissaires, si aucune peine n'était prononcée contre la résistance à l'ordre commun ?

N'était-il pas plus conforme aux principes dont il était fait application en l'espèce, que chaque communauté concourût aux frais occasionnés par la rédaction d'un rôle, qui devait finalement tourner à son avantage ? On en avait déjà vu d'ailleurs, qui, frappées de ces idées d'équité, avaient payé d'elles-mêmes les asséeurs de leurs vingtièmes. « Ces communautés n'avaient-elles pas, disait-on, édicté ainsi la loi qui devait régir les autres ?

Cet avis avait prévalu dans le Bureau. Quant au chiffre des honoraires, on avait émis le vœu qu'il fût fixé par journée, afin que les commissaires, suivant les localités et les embarras résultant de la nature différente des propriétés, prissent le temps d'opérer en connaissance de cause.

Seconde question. — Quel degré d'attention convenait-il d'accorder au procédé vicieux qui avait été employé dans certaines paroisses pour la confection des rôles ?

Les nouveaux rôles étaient condamnés à rester sans objet, s'ils n'introduisaient pas l'ordre et la justice dans la répartition, et il était évident que des rôles mal faits ne pouvaient y prétendre.

Mais il ne fallait rien exagérer et s'obstiner à vouloir que, dès la première année, tous les rôles fussent parfaits, c'était évidemment demander l'impossible.

L'Assemblée elle-même n'avait pas espéré que les premiers rôles répondraient exactement à ses vues. Elle l'avait si peu espéré qu'elle avait autorisé les paroisses à les renouveler pendant trois années de suite, avant de leur donner « un caractère de stabilité pour les six années qui suivraient ».

C'était par la liberté de se juger elles-mêmes qu'on avait tenté de ramener les populations à des idées d'ordre : « cette liberté, disait le Bureau, ne paraîtrait qu'un vain fantôme, si vous discutiez avec sévérité chaque rôle, à mesure qu'il vous est remis, et vous n'en auriez pas d'ailleurs les moyens. Il est donc désirable que la Commission intermédiaire ait toujours les yeux ouverts sur la forme des rôles, sur la justice des répartitions ; mais il ne faut pas toujours qu'elle agisse. »

Le premier effet de la méthode avait été d'imprimer une certaine action à des particuliers, qui, souffrant des abus

du régime fiscal, avaient aperçu dans cette méthode un moyen d'améliorer leur sort.

Qu'il ait résulté de cette action divers abus et notamment une tendance chez les hommes habiles et retors à provoquer la nomination d'assesseurs à leur convenance, pour obtenir une répartition conforme à leurs propres intérêts, le fait n'était pas niable. Mais il n'était pas à craindre que les abus de ce genre se généralisent et se perpétuent. Les autres propriétaires, en effet, ne devaient pas tarder à sortir de leur léthargie et les intérêts, se heurtant, se choquant sans cesse, la vérité finirait par prendre enfin la place à laquelle elle avait droit.

La conclusion de ses diverses considérations était qu'il convenait d'établir un juste milieu entre des recherches trop actives et une indifférence forcément nuisible au bien public. La Commission intermédiaire, disait le Bureau, le démêlerait facilement dans la pratique journalière. Des signes divers l'avertiraient sans cesse si les rôles étaient mal faits : l'examen des rôles, les plaintes à elle adressées par les intéressés, le témoignage de citoyens honnêtes, etc., lui permettraient de se renseigner exactement. Lorsque par la réunion de tous ou de la plupart de ces signes, elle jugerait son action nécessaire, elle pourrait faire vérifier l'état des choses par le transport sur les lieux d'un Député ou d'un Correspondant voisin, et cette précaution, indispensable pour démontrer aux peuples qu'elle n'agit, ni sur des délations vagues, ni avec l'intention d'exercer

une inquisition alarmante, lui tracerait impérieusement son devoir.

L'avis du Bureau était que, « dans le cas où la refonte des rôles se trouverait inévitable, par le résultat des mesures prises pour en juger, la Commission intermédiaire fût autorisée à nommer un commissaire répartiteur pour procéder au rôle de l'année suivante avec les asséeurs nommés par la paroisse. »

Troisième question. — Comment pouvait-on accélérer l'ouvrage des ventilations demandées aux principaux propriétaires ?

Les rôles des vingtièmes devaient rester forcément imparfaits, tant que de nouveaux contribuables viendraient s'y faire inscrire ou que d'anciens contribuables pourraient demander de n'y plus être inscrits. Les biens imposables formaient, dans ces conditions, un tableau trop mouvant pour que leurs différentes espèces se prêtassent à une comparaison juste ; or, c'était de cette comparaison que dépendait, avec le système de l'abonnement, l'exactitude rigoureuse de la répartition.

Le mouvement occasionné par les ventilations faisait craindre sans cesse des omissions ou des doubles emplois ; il était indispensable, pour la sécurité des paroisses, qu'on en abrégât la durée.

La Commission intermédiaire avait compris cette nécessité, et, prévenant les vues du Bureau de l'impôt, elle avait invité les paroisses à porter au bas de leurs rôles l'état

des biens qu'elles imposaient dans les paroisses étrangères et de ceux que les paroisses étrangères imposaient dans leur territoire. Quelques-unes avaient satisfait à cette demande et avaient donné ainsi des indications et des renseignements utiles.

Le Bureau prévoyait que si les propriétaires persistaient à ne pas faire leurs ventilations, il faudrait se déterminer à y procéder sans eux. Mais il espérait encore que les choses n'en viendraient pas là, et il conseillait, en conséquence, de faire un dernier appel au sentiment. « Pour donner, disait-il, à la classe des propriétaires, un témoignage non équivoque d'attention et d'égard, » il faut renouveler auprès d'eux nos instances, et leur laisser un terme de six mois qui leur permettra de fournir eux-mêmes leurs ventilations ; passé ce temps, la Commission intermédiaire y procédera par elle-même, soit en recueillant l'avis des paroisses, soit en nommant des commissaires sous son autorité.

∴

L'administration des vingtièmes imposait encore à l'Assemblée l'examen de diverses questions de détail, dont le Bureau avait été saisi et qu'il avait rapportées. Lorsque l'abonnement des vingtièmes avait été accordé, le gouvernement n'avait pas tenu compte de quelques décharges prononcées par l'intendant dans le cours de l'année précédente ; l'Assemblée ne les avait pas non plus prises en considération.

Ces décharges procédaient de surtaxes, double-emplois et non-valeurs, et la Commission intermédiaire avait été obligée d'en prononcer quelques autres pour les mêmes motifs. Ni les unes ni les autres n'avaient été émargées sur les rôles ; leur totalité formait un objet de 2.287 livres 17 sols, dont la charge était retombée sur la province et avait augmenté d'autant le prix réel de l'abonnement.

Parmi les décharges accordées par l'intendant se trouvait comprise la somme de 505 livres 11 sols qui était imposée sur les terres de Crevant et de Chassignolles, avant que le comte d'Artois en eût fait l'acquisition. Ce prince les avait acquises avant l'abandonnement des vingtièmes, et avait abonné sa part des vingtièmes avec le roi, depuis que la province avait elle-même bénéficié de cet avantage.

En bonne justice, le roi aurait donc dû tenir compte à la province des 505 livres 11 sols qu'elle avait cessé d'imposer sur ces deux terres. Mais, disait le Bureau, vous ne saurez jamais calculer avec vos maîtres. « Ces décharges et modérations ont été connues peu de temps après l'abonnement ; vous n'avez pas réclamé alors, notre avis est que vous ne réclamiez point encore. »

Les autres décharges et modérations provenaient en grande partie de ce que les intendants des Généralités voisines avaient réclamé certains biens imposés par erreur dans les rôles du Berri, quoiqu'ils ne fussent pas situés dans ses limites. Il fallait évidemment leur rendre justice.

Si le projet des ventilations était suivi avec exactitude,

l'Assemblée pourrait à son tour réclamer des restitutions, et réparer ainsi les pertes qu'elle avait éprouvées. Le Bureau était d'avis qu'en demandant à cet égard les lumières des paroisses, la Commission intermédiaire recommandât à celles qui étaient situées sur les frontières de la Généralité, de « faire spécialement reconnaître les parties de biens que les Généralités voisines pouvaient imposer, par droit de suite ou autrement ».

Enfin l'Assemblée eut à s'occuper du rôle des vingtièmes imposés sur les offices et droits de la Généralité. Il existait pour cet objet un rôle distinct. Comme tous les officiers étaient imposés par une cote séparée, il arrivait qu'à la mort de certains d'entre eux, leurs offices cessaient d'être exercés, et que la cote du vingtième tombait en non-valeur ; mais, le Bureau avait pensé à cet égard, qu'il s'élevait tous les jours des offices en remplacement de ceux qui tombaient, qu'il s'établissait ainsi une balance, et qu'une sorte de compensation se produisant en définitive, il n'y avait pas de plaintes à formuler.

L'Assemblée conformément aux propositions qui lui avaient été soumises par le Bureau de l'impôt, décida :

1^o « Que les paroisses qui continueraient à ne pas faire leurs rôles, y seraient contraintes par l'envoi de commissaires répartiteurs chargés d'y procéder d'un commun accord avec les propriétaires ou les assésurs qu'ils auraient nommés ; qu'en cas de refus des propriétaires et après les sommations et avertissements convenables, les Commissaires établiraient les rôles en présence du syndic

seul ; que les dits commissaires répartiteurs seraient nommés par la Commission intermédiaire à mesure du besoin dans les divers cantons, sans qu'il leur soit attribué de fonctions constantes, de caractère déterminé, ni de territoire circonscrit, et que leurs honoraires seraient fixés par journée, supportés par les paroisses, imposés additionnellement aux rôles ; à l'effet de quoi toute autorisation nécessaire serait demandée au roi. »

2° « Que la Commission intermédiaire surveillerait avec la plus grande attention la confection des rôles, et que, dans le cas où des plaintes multipliées et d'autres signes l'avertiraient que les rôles étaient mal faits, elle recourrait d'abord aux lumières des Députés ou Correspondants voisins, pour vérifier l'état des choses, et finirait par envoyer un Commissaire répartiteur l'année suivante, si la refonte du rôle devenait inévitable. »

3° « Que la Commission intermédiaire, pour accélérer l'ouvrage des ventilations, inviterait les paroisses à joindre à leurs rôles l'état des biens qu'elles imposaient chez les autres ou que d'autres imposaient chez elles, avec les noms des détenteurs ; qu'à cet effet, il serait répandu dans les paroisses une instruction où il serait montré combien les omissions et les doubles emplois étaient à craindre sans le secours des ventilations, et combien les rôles seraient imparfaits, tant que le tableau des biens imposables ne serait pas arrêté d'une manière fixe, et tant que leur justesse ne résulterait pas de la comparaison de ces biens entre eux ; qu'en même temps, les propriétaires

seraient prévenus que l'Assemblée voulant leur donner un témoignage d'égard et d'attention, avait prescrit un nouveau terme de six mois, dans lequel ils pourraient donner leurs ventilations ; que, passé ce terme, la Commission intermédiaire y procéderait, soit en recueillant les avis des paroisses, soit en nommant des commissaires à cet effet.

4° Que la somme de 2.237 livres 17 sols provenant des doubles emplois et surtaxe, reconnue précédemment, soit par l'Intendant, soit par la Commission intermédiaire, et comprise par erreur dans l'abonnement des vingtièmes, continuerait à en faire partie, qu'il ne serait formé à cet égard aucune réclamation, et que l'Archevêque serait prié de faire connaître au Contrôleur général des Finances combien l'Assemblée était satisfaite de pouvoir donner au roi cette preuve de zèle.

5° Qu'il serait recommandé aux paroisses frontières des Généralités voisines de faire connaître au bas de leurs rôles, les portions de biens dépendantes de la province du Berri, sur lesquelles lesdites Généralités pourraient avoir étendu l'imposition des vingtièmes, et cela, afin de dédommager la province des pertes qu'elle avait ainsi éprouvées.

6° Que les non-valeurs qui pourraient survenir dans les rôles des offices et droits, par la mort de quelques officiers, demeureraient compensées par les cotes des offices nouveaux qui seraient acquis dans la province, de manière que les non-valeurs de ce genre ne puissent pas refluer

sur les rôles des biens-fonds assujettis au troisième vingtième, dont les offices et droits étaient exempts. »

**Moins-imposé. -- Capitation des nobles et privilégiés.
Contrainte.**

En ce qui concerne le moins-imposé, le Bureau de l'impôt émettait l'avis que la répartition en soit faite, d'un commun accord, par la Commission intermédiaire et le ou les députés habitant chaque région intéressée.

La noblesse et les divers privilégiés ayant représenté qu'ils étaient imposés à la capitation pour des sommes hors de proportion avec leurs charges et leurs ressources, il fut décidé qu'une démarche serait faite auprès du Contrôleur Général, par les députés résidant à Paris, pour le déterminer à reviser les taxes incriminées.

Enfin, l'Assemblée ayant décidé, en 1780, que la voie des hommes de garnison serait préférée à la contrainte judiciaire pour le recouvrement des impositions, et les résultats obtenus par ce système ayant été satisfaisants, notamment dans l'Election de Bourges qui était la mieux désignée comme champ d'expérience, puisqu'elle était la plus étendue comme territoire et qu'elle comprenait le plus grand nombre de paroisses, le Bureau obtint qu'il serait généralisé, sous réserve de certaines règles destinées à en prévenir les abus.

Il fut en effet décidé :

1° Que la Commission intermédiaire ferait toutes les dé-

marches nécessaires pour porter les receveurs des tailles à introduire la voie de garnison dans les Elections où elle n'était point en usage.

2° Qu'elle prendrait les mesures convenables pour prévenir le séjour inutile des garnisaires dans les paroisses.

3° Qu'elle emploierait tous ses soins pour que les garnisaires soient gens de probité reconnue, et pour que leurs vexations soient réprimées et punies, si cela devenait nécessaire.

4° Qu'elle ferait fixer à un taux raisonnable le salaire de leurs journées.

CHAPITRE III

TRAVAUX PUBLICS

Toutes les décisions antérieures de l'Assemblée, relatives aux travaux publics, avaient reçu leur sanction par un arrêt du Conseil du Roi, en date du 13 avril 1781.

La Commission intermédiaire de son côté, avait, comme nous l'avons vu, mis tout en vigueur pour assurer le succès de la nouvelle méthode. Rien n'avait été négligé pour que la somme à employer dans la Généralité, au cours des années 1781, 1782 et 1783, le fût avec toute l'utilité désirable.

En 1783, les routes suivantes étaient en cours d'exécution :

1° La route de Paris à Lyon, par la Charité, Nevers et Moulins ; 2° La route de Paris à Toulouse ; 3° La route de Bourges et Saint-Amand à Clermont ; 4° La route de Bourges à Tulle par la Châtre et Guéret ; 5° La route de Troyes à La Rochelle ; 6° La route de Tours à Clermont ; 7° La communication de Donzy à Cosne par embranchement sur la route de Lyon ; 8° La route de Bourges à Vierzon ; 9° La

route de Châteauroux à Selles : 10^e La route du Blanc à Blois par Azay et Châtillon.

Les frais d'achèvement de ces voies et ceux de leur entretien, paraissaient correspondre aux prévisions faites dès l'abord.

L'Assemblée, sur le rapport de son Bureau, reconnut que « les articles de l'arrêt du 13 avril 1781 avaient été rédigés avec une sage prévoyance », sauf cependant l'article V, qui, dans la pratique, avait donné lieu à quelques difficultés. Cet article laissait aux entrepreneurs le soin de percevoir eux-mêmes le montant de leurs adjudications. Or certains d'entre eux avaient été astreints de ce chef à des courses longues et fatigantes, qui avaient eu pour effet de ralentir ou même de suspendre complètement les travaux en cours.

L'inconvénient avait même été si sensible dans plusieurs contrées, qu'on y avait pris l'initiative de désigner une personne, qui, moyennant une légère rétribution, se chargeait de recueillir les fonds aux lieu et place des entrepreneurs. Rien ne paraissait s'opposer, surtout en présence des bons résultats donnés par cet arrangement, à ce que l'idée reçût une application générale.

Mais, le principal objet des délibérations à intervenir était de déterminer comment seraient répartis les travaux pour répondre aux besoins les plus urgents de la province.

La Commission avait, à cet égard, indiqué très nettement l'ordre et la méthode qui lui paraissaient devoir être suivis.

En ce qui concernait les routes à ouvrir, elle les avait divisées en deux catégories : celles qui tendaient à relier la province aux provinces voisines, et celles qui étaient simplement destinées à relier entre elles les diverses régions de la province.

Parmi les premières, les trois projets relatifs aux routes de Bourges à Tours, de Bourges à Moulins, et de Saint-Amand à Aubusson, avaient tout particulièrement retenu son attention.

La route de Bourges à Moulins par Dun-le-Roi devait raccourcir le trajet de près de dix lieues et vivifier la fertile région de Dun, jusqu'alors réduite à l'impuissance par le mauvais état de ses chemins. Les documents de l'époque attestent, en effet, que pendant huit mois de l'année, « de la Toussaint à la Saint-Jean », les chemins y étaient tellement impraticables, qu'on ne pouvait même pas s'en servir pour le transport des denrées.

La route de Bourges à Tours par Vierzon et Romorantin, donnerait une communication directe avec une grande partie de la Sologne, avec la Touraine et le Blaisois ; elle faciliterait le commerce de Vierzon et attirerait les voyageurs à Bourges, en les incitant à prendre la route de Moulins pour se rendre à Lyon.

Enfin, la route de Saint-Amand à Aubusson par Boussac, faciliterait le commerce avec le centre important d'industrie qu'était Aubusson et activerait le commerce, jusqu'alors très languissant, du canton de Boussac.

Quant aux voies de communication intérieure, il était

tout indiqué de concentrer tous les efforts de l'Administration sur la route de Bourges à Sancerre, dont la construction avait été décidée au cours de la précédente session.

Pour ce qui était des routes déjà commencées, les travaux s'y poursuivraient dans les conditions et suivant les tracés arrêtés à l'origine. Toutefois, une difficulté se présentait au sujet de la route de Bourges à Châteauroux. Il avait été décidé par l'autorité royale, dès 1767, que cette route passerait par Villeneuve-sur-Cher, tandis que l'Assemblée avait, à diverses reprises, manifesté sa préférence pour la direction de Saint-Florent, qui présentait, entre autres avantages, celui de posséder, sur le Cher, un pont encore assez solide pour assurer les communications.

Bien que la Commission eût pressé l'Assemblée de trancher la question, les procès-verbaux ne font mention d'aucune délibération, ce qui laisse supposer que le projet de Villeneuve avait été en définitive accepté par l'Assemblée, ou qu'il lui avait été imposé par le pouvoir royal.

La Commission, rendant compte des dépenses effectuées pour l'exécution des divers travaux, représentait que la modicité des fonds accordés par le roi pour le service des ponts et chaussées, l'avait obligée à de telles économies que son action s'en trouvait par suite fort limitée. Elle estimait notamment que les salaires attribués aux ouvriers des routes étaient insuffisants et, faute d'éléments complets d'appréciation, elle invitait la Commission intermé-

diaire, mieux placée que quiconque pour se bien renseigner, à suivre et étudier de très près cette grave question. Le personnel subalterne des ponts et chaussées se trouvait ainsi renvoyé aux calendes.

Il n'en fut pas de même pour les fonctionnaires proprement dits, qui, mieux à même de se faire valoir parce que plus près des administrateurs provinciaux, virent leurs efforts immédiatement récompensés. Plus « près du soleil », suivant une formule qui est encore classique dans nos administrations modernes, « ils en sentirent les rayons ».

Nous avons pensé, disait à cet effet la Commission des Travaux publics, que les divers agents de la province ayant fourni un travail extraordinaire, depuis le nouveau plan adopté pour la confection des routes, avaient droit à une gratification respective de : 1^o l'ingénieur en chef, 1.600 livres ; 2^o l'inspecteur en chef, 400 livres ; 3^o chacun des quatre sous-ingénieurs, 300 livres.

La Commission insistait pour qu'on sollicitât sans retard le concours des provinces voisines à la confection des routes projetées. Elle estimait qu'avant de rien entreprendre, il fallait s'assurer que les parties de routes qui concernaient ces provinces seraient, à bref délai, exécutées par elles.

L'institution des ateliers de Charité — qui avait, on le sait, pour objet de répandre dans tous les cantons, des moyens de subsistance en y procurant du travail, et de vivifier les campagnes en rendant les chemins vicinaux

praticables — était devenue plus utile que jamais sous l'administration très active de l'Assemblée provinciale.

Parmi les communications qui paraissaient nécessiter tout particulièrement le concours de ces ateliers, le Bureau indiquait en première ligne : le chemin de la Châtre à Saint-Sauvier par Champillet, Ursiers, Lignerolles, Perrassay, Saint-Marien et Saint-Pierre-le-Bôt, et celui de Saint-Benoît du Sault à l'allée de Rhodes.

Mais il avait été constaté, à diverses reprises, que les communautés auxquelles l'Assemblée avait accordé des secours, ne les avaient pas employés de la manière qui leur avait été prescrite. Pour éviter le retour de pareils faits, le Bureau demandait qu'on chargeât chaque député résidant à proximité d'une communauté titulaire d'un atelier de charité, de vérifier les travaux accomplis par elle, de telle sorte qu'elle soit, en cas d'inobservation des conditions requises, privée dans l'avenir de toute subvention.

Enfin, le Bureau s'étant rendu compte que les postes aux chevaux étaient devenus insuffisantes dans la province, proposait d'en créer trois nouvelles ; une à Aubigny, une à Saint-Amand, sur la route de Paris à Clermont, et la troisième à Issoudun.

L'Assemblée, sur l'ensemble des questions étudiées et rapportées par la Commission des Travaux publics, arrêta :

1^o Que les travaux des grandes routes seraient appliqués par la Commission intermédiaire sur celles déjà arrêtées au Conseil.

2° Qu'il serait incessamment porté du travail sur la nouvelle direction de Bourges à Charost.

3° Qu'il serait fait des instances auprès du Gouvernement pour qu'on travaillât aux routes correspondantes à celles de la Généralité.

4° Qu'il serait proposé au Gouvernement de diriger la route de Tours à Bourges, par Romorantin et Vierzon, et que, si cette proposition était acceptée, il serait fait des démarches pour porter les travaux de la Généralité sur cette route.

5° Que les cantons qui auraient éprouvé des intempéries seraient choisis de préférence aux autres dans l'attribution des ateliers de charité.

6° Que les travaux construits par les ateliers de charité seraient reçus et visités à la diligence de la Commission intermédiaire.

7° Qu'il ne serait rien négligé par la Commission intermédiaire, pour l'entretien des routes neuves ou réparées.

8° Que, pour prévenir les dégradations qui pourraient survenir dans les ouvrages d'art de la province, il serait demandé à l'ingénieur en chef de fournir tous les ans un aperçu des réparations nécessaires et des dépenses qui en résulteraient.

9° Que, pour les réparations, il serait pris par la Commission, de concert avec l'ingénieur, des mesures telles que les adjudications soient faites dorénavant avec la plus large concurrence.

10° Que le roi serait supplié d'accorder une gratification aux ingénieurs, à l'inspecteur et aux sous-ingénieurs.

11° Qu'il serait proposé au Gouvernement l'établissement d'une poste à Issoudun, et de deux autres à Saint-Amand et Aubigny.

CHAPITRE IV

AGRICULTURE, COMMERCE ET INDUSTRIE

Le Bureau de l'Agriculture et du Commerce avait recherché les causes de la langueur du Berri et les moyens qui semblaient propres à y remédier. Dans la section première d'un rapport très détaillé qu'il présenta à l'Assemblée, il énumérait et définissait ces causes ; dans la seconde, il indiquait quels étaient à son sens les remèdes correspondants.

Première cause. — Nonchalance de la classe laborieuse. L'indolence du Berrichon aurait contribué pour beaucoup à ses maux. La tendance naturelle de l'homme à obtenir le maximum de satisfaction avec le maximum d'effort (c'est le principe édonestique) était, nous dit-on, poussée si loin dans la province, que les travailleurs, s'y prévalant de leur petit nombre, cherchaient à gagner en un jour de quoi vivre sans rien faire pendant un ou plusieurs autres. Et le Bureau voulait voir une preuve de ce fait dans le privilège très ancien accordé à la municipalité de Bourges, de régler tous les ans le salaire des vigneron

ainsi que le nombre d'heures de travail qu'ils devaient fournir chaque jour. Cette réglementation aurait été imposée dans le but de refréner les exigences de la main-d'œuvre et par suite de la rendre accessible à ceux qui, ne pouvant, faute de ressources, payer les prix demandés, étaient condamnés à laisser leurs récoltes s'avarier et se perdre.

La critique adressée à la classe ouvrière par le rapport du Bureau était évidemment fausse. C'est encore celle qu'on adresse volontiers aujourd'hui, dans certains clans politiques, au prolétariat des villes et des campagnes, lorsqu'il cherche, par l'exercice régulier de ses droits, à faire jouer à son profit la loi de l'offre et de la demande. La vérité était que le travailleur ne pouvait, sous l'ancien régime, avoir de goût pour le travail, puisqu'en définitive, c'était toujours la misère la plus noire qui le récompensait de ses efforts. Sans protection aucune, insuffisamment rémunéré, et, quoi qu'il fasse, dépouillé par le fisc, l'ouvrier avait somme toute plus de gain à vivre dans l'oisiveté ; au moins, il économisait ses forces pour faire une révolution.

Seconde cause. — Ressources dans les productions spontanées de la terre et dans la vaine pâture. — Le maximum de satisfaction consistant pour le paysan berrichon, si l'on en croit le rapport, à vivre chichement et sans travailler, les ressources naturelles du sol lui permettaient dans une certaine mesure, de le réaliser. Au lieu de se livrer à des

travaux pénibles qui auraient été plus rémunérateurs, il abandonnait les terres à l'élevage de ses troupeaux et menait la vie errante et facile des peuples pasteurs.

« Son indolence, nous dit encore le Bureau, se manifestait même dans la manière de soigner son bétail, qu'il faisait garder par des enfants et auquel il ne donnait que du chaume pour litière, parce qu'il avait moins de peine pour le ramasser. »

Il est exact d'ailleurs que, comme nous l'allons voir, la coutume du Berri avait eu le tort de consacrer une partie de ces abus. (v. notamment art. XI tit. X).

Troisième cause. — Presque tous les fonds étaient communs, ce qui en rendait l'amélioration difficile. — L'article X de la coutume du Berri avait consacré un droit de vaine pâture que la jurisprudence du bailliage de Bourges avait poussé et maintenu au delà des limites raisonnables. Il en résultait que nul en Berri ne pouvait exercer réellement son droit de propriété, le bétail d'autrui semant partout le désordre et la dévastation. Aussi, le goût de la propriété s'était-il éteint peu à peu, par le fait des difficultés insurmontables qui s'opposaient à tous les travaux d'amélioration.

Quatrième cause. — Les propriétaires avaient abandonné la culture.

La conséquence forcée d'un pareil état de choses était l'abandon des terres par leurs propriétaires, impuissants à les défendre de dégradations et d'usurpations conti-

nuelles. Obligés de livrer à vil prix leurs exploitations à des métayers, plus aptes qu'eux à résister contre les empiètements de leurs voisins, les propriétaires fonciers se désintéressaient à peu près complètement de la culture.

Le brigandage toléré partout forçait même, chose inouïe, ceux qui n'avaient pas les moyens d'aller vivre ailleurs, à abdiquer leurs propriétés et à devenir les métayers de ceux qui les avaient ainsi frustrés.

Cinquième cause. — Mauvaise qualité des valets, mauvaise éducation des habitants de la campagne. — « La paresse et l'indolence des valets, disait aussi le Bureau, avaient été une des causes principales de la langueur de la culture. » Le désordre était à son comble dans les années d'abondance où les maîtres devenaient alors les esclaves de leurs valets et devaient reconnaître comme un bienfait le moindre travail fourni par eux.

Il y a là, comme dans les autres critiques adressées aux travailleurs, une exagération qui trahit la partialité de l'Administration provinciale.

Sixième cause. — Inconstance des valets, inconvénients des assemblées appelées « Louées ».

La mauvaise éducation (1) reçue par les valets leur

(1) Les enfants, disait le rapporteur, sont livrés au désœuvrement pendant leur première jeunesse, consacrée à la garde des troupeaux; la vie volontaire et oisive qu'ils mènent jusqu'à leur vingtième année, les rend incapables de se plier à l'obéissance et à la régularité des travaux agricoles.

aurait imprimé une mauvaise direction ; ils se seraient montrés inconstants et auraient changé de maîtres pour le seul plaisir de négliger leur service.

Le Bureau voulait voir la cause essentielle de « ce vice, très préjudiciable aux intérêts de l'agriculture », dans les assemblées appelées « louées » qui, revenant périodiquement une ou deux fois par an, avertissaient les domestiques qu'ils pouvaient changer de maîtres.

« Le retour périodique des louées, écrivait le rapporteur, avertit les valets que le moment est venu où ils peuvent changer de place, de maître et de maison, et la fantaisie les prend aussitôt de jouer un rôle dans l'assemblée, en s'y montrant avec un bouquet au chapeau, en s'y marchant souvent pendant toute une journée ; une débauche au cabaret complète la fête, et, pour avoir changé de maître, ils ont le plaisir de ne rien faire ce jour-là, ni le jour suivant, ni quelquefois pendant la semaine entière, et pendant ce temps-là, les laboureurs gardent leur bétail et travaillent comme ils peuvent. »

Il faut bien reconnaître que cet abus avait pris racine depuis longtemps dans la province.

En 1613, nous apprennent les divers auteurs qui traitèrent la question (1), les maires, échevins et habitants de Bourges avaient représenté au roi que les serviteurs et servantes, abusant, dans les louées fixées à dessein en pleine

(1) *Revue du Centre*, Bourges 1843, articles du marquis de Cravenet, *Journal d'agriculture de la Nièvre*, Nevers, 1843. *La physiologie de la terre*, M. Cravenet, Bourges, 1844, in-8, p. 223.

saison d'été, de ce que les demandes de main-d'œuvre affluaient, exigeaient des salaires tellement exorbitants que les cultivateurs étaient obligés, ou bien de se passer des concours qui leur étaient indispensables, ou bien de subir des conditions si onéreuses que leurs bénéfices se trouvaient presque entièrement dévorés. Pour faire droit à ces représentations et doléances, un arrêt du Conseil avait changé l'époque de la louée et autorisé le maître abandonné par son valet, avant l'expiration de l'engagement, à retenir le gage de l'année entière ; mais l'arrêt, au lieu de faire cesser les abus, les entretint et les accentua. En effet, les mesures sévères qu'il édictait ne furent pas appliquées et la louée de la Toussaint qu'elle avait substituée aux louées d'été, trop entrées dans les usages pour être aussi radicalement supprimées, ne fit qu'aggraver le mal en augmentant d'une unité le nombre de ces funestes assemblées.

Septième cause. — Trop de gens s'adonnaient aux professions procurant du lucre sans travail.

La plupart des habitants du Berri avaient, nous dit-on, un penchant très marqué pour les professions qui promettaient un bénéfice quelconque sans aucun travail pénible, et pour les métiers où l'on est « à sa tâche ». Ce fait paraissait démontré par l'existence dans la province d'un grand nombre de cabaretiers, de marchands de peaux etc., classes d'hommes dont les bras se refusaient au travail de la terre, et dont les chevaux, les ânes, vivaient en parasites sur les pâturages d'autrui.

Huitième cause. — Les « Communautés ». — Les causes s'enchaînant, la cherté et les exigences des valets avaient favorisé le développement des *communautés*.

Ces communautés dont veut parler le rapport sont celles que les vieilles coutumes qualifiaient de « taisibles ». En Berri, elles étaient ainsi définies : « Entre frères ou sœurs ou autres, demeurant ensemble, vivant à même dépens, ayant communication de gains, profits et pertes, par an et par jour, s'ils sont capables de contracter société, est induite taisible société quant à la communication des meubles et conquêts, faits et acquis, durant et constant la taisible société (1). »

C'était, entre autres raisons, nous dit le rapport, pour éviter les frais écrasants du personnel, que les paysans faisaient ainsi abnégation de leur indépendance et s'astreignaient à la vie en commun. Cela est possible, bien que la formation des communautés et leur longue survivance aient surtout tenu à l'organisation sociale et aux mœurs de l'époque.

Mais, quels que soient les mobiles d'intérêt ou de sentiment auxquels obéissaient les populations rurales, il est certain que le système des communautés portait un très grand préjudice à l'agriculture. Dans ces associations, dépourvues d'organisation rationnelle et isolées en plein régime individualiste, les instincts et les passions particu-

(1) *Ancienne coutume du Berry*, chap. xxii, p. 149-151. Bourges, art. 4. Mehun, t. IX, art. 3. Lorris, chap. ix, art. 1^{er}.

laristes étaient des causes perpétuelles de discussions et de troubles. Chacun cherchait à s'approprier tous les avantages des entreprises collectives, en rejetant le plus possible sur ses co-associés sa part des charges communes. Le travail constituant la plus lourde de ces charges, chacun s'initiait de son mieux à s'en affranchir, tant et si bien que les ouvrages les plus utiles, parfois même les plus urgents, restaient en souffrance. De plus, le mobile de chacun étant de se constituer un pécule distinct, la caisse commune était toujours vide et l'agriculture manquait des capitaux dont elle avait pourtant si grand besoin. En un mot, il se produisait, avec d'autant plus d'excès que la nature de l'homme s'y prêtait alors davantage, ce qui se produirait inévitablement de nos jours si l'on voulait appliquer, dans toute sa rigueur, le système préconisé par l'école socialiste. Certes, la pratique des idées républicaines a déjà transformé et très sensiblement amélioré la nature du citoyen, en lui inculquant, souvent même lorsqu'il croit pouvoir s'en défendre, les sentiments nobles et généreux dont procède l'idée démocratique. Mais l'égoïsme et tous ses attributs : jalousie, orgueil, ambition, haine etc., n'ont pas désarmé, tant s'en faut, et le régime individualiste, — qui peut seul vivre avec ces vices, parce qu'il peut seul en tirer parti — entravera longtemps encore la marche de la République vers son idéal, restreint d'ailleurs, d'égalité et de justice. Nous ne pensons pas, quant à nous, qu'il soit possible de prévoir, dès maintenant, et à travers la multitude des évolutions successives, ce que sera exac.

tement la formule de l'avenir, qui, obtenant la libre adhésion des individus, consacrera cet idéal.

Pour en finir avec les griefs invoqués contre les communautés taisibles, signalons celui relatif aux mariages prématurés, dont elles entretenaient l'usage. Le Bureau prétendait, non sans raison, que de telles unions étaient « la cause essentielle de la dégradation de l'espèce humaine dans le Berri ».

Neuvième cause. — Possession d'héritages par indivis. — La coutume du Berri favorisait l'indivision par l'article 5 de son titre 14 ; aussi arrivait-il souvent que, par la difficulté même des partages, la négligence des cohéritiers, ou leur répugnance à en payer les frais, les biens de campagne restaient indivis. Or les inconvénients de cette indivision étaient, à certains égards, les mêmes que ceux des communautés.

Observation sur les blés. — Non seulement la production ne permettait pas en général aux cultivateurs de vendre leur blé ; mais encore, le plus souvent, ceux-ci étaient obligés d'en acheter, dans le cours de l'année, pour assurer la subsistance des nombreuses personnes qui composaient les communautés.

De plus, ceux qui, par exception, avaient des stocks à vendre, traitaient de préférence avec des intermédiaires, qui prélevaient ensuite de gros bénéfices sur les consommateurs. Il en résultait que le blé atteignait en Berri des

prix dépassant de beaucoup ceux auxquels étaient vendus, même à l'étranger, les blés des autres provinces.

Remèdes aux maux du Berri.

Premier moyen. — Proscription de la vaine pâture. — Le Bureau demandait au roi de réformer la coutume, relativement à la vaine pâture. Il réclamait des peines sévères pour réprimer l'introduction des bestiaux dans les terres cultivées et proposait une réglementation obligeant à clore les prés, autorisant les cultivateurs à défendre en tout temps l'accès des pâturages, terres en chaumes et en friches, bois, etc..., et restreignant l'usage des bruyères, communaux, terres vaines et vagues, qui empêchaient la culture des prés naturels, la création de prairies artificielles ainsi que la reproduction des bois.

Deuxième moyen. — Meilleure discipline des valets. — Suppression des louées. — On devait « supplier le roi, « de défendre, dans toute l'étendue des bailliages de « Bourges, Issoudun, Châteauroux, Dun-le-Roi, Concre- « sault, Henrichemont, Mehun, Vierzon et Châtillon-sur- « Indre, les assemblées appelées louées ».

Troisième moyen. — Diminution du nombre des vagabonds. — Le vagabondage, tant par ses déplorables conséquences que par l'attraction qu'il exerçait sur les travailleurs, avait spécialement retenu l'attention des commissaires ; et ils avaient rédigé un projet de

règlement qu'ils priaient l'Assemblée de faire agréer par le roi.

Ce règlement disposait : 1° Que nul marchand ambulant ne pourrait circuler sans avoir un certificat, dûment légalisé, du seigneur ou du juge royal ; 2° Que tout homme qui n'aurait pas ce certificat et ne serait pas porteur de 20 écus en marchandises ou en argent, serait arrêté et ramené à son domicile ; 3° Qu'au cas où le certificat présenté serait faux, le marchand serait conduit au dépôt comme vagabond ; 4° Que si le certificat remontait à plus d'une année de date, le marchand serait aussi conduit au dépôt, à moins qu'un habitant bon et solvable ne répondit de lui pour un an et se chargeât de l'occuper ; 5° Que l'habitant qui, après avoir répondu de lui, le laisserait « vaguer » sans prévenir, dans la huitaine, la maréchaussée de son évasion, serait conduit au dépôt, aux frais du dit répondant.

Quatrième moyen. — Restriction des communautés. — Vu l'importance du sujet, le Bureau sollicitait du roi une réforme de la coutume, et il proposait sous forme de règlement :

1° Qu'il n'y ait véritable communauté de biens (c'est-à-dire soumise à toutes les règles de la coutume), qu'entre mari et femme, au profit des époux et des enfants du même lit ; 2° Que toute autre communauté pût être dissoute à l'amiable ; 3° Qu'aucun colon exploitant les fonds d'autrui ne puisse y contracter communauté pendant que dure-

rait son bail avec celui qui l'employait, sans en avoir obtenu le consentement ; 4° Que cette règle soit aussi appliquée à la veuve d'un métayer mort pendant le bail ; 5° Que si un fermier possédant d'autre bétail que celui de son maître se mettait en commun pour cet objet avec un autre propriétaire, contrairement aux prescriptions du présent règlement, le maître et ses autres créanciers puissent exercer leur action sur ce bétail étranger à l'exploitation principale ; 6° Que le règlement à intervenir n'ait aucun effet rétroactif, mais qu'il soit applicable dans l'avenir à toute communauté dissoute, afin d'en empêcher à tout jamais la reconstitution.

Cinquième moyen. — Prévenir les possessions par indivis. — De même, pour mettre fin aux graves inconvénients des trop nombreuses possessions par indivis, le Bureau demandait : 1° Que dans une succession directe et collatérale comportant plusieurs héritiers et plusieurs objets distincts, l'aîné des mâles ait le choix entre les objets de la succession et, après lui, le puîné ; 2° Que le partage se fasse en deniers comptants ou « en rentes constituées au denier du roi » ; 3° Que si l'héritage se composait de maisons situées ailleurs que dans la ville, on les estime sur leur valeur locative, en déduisant $\frac{1}{5}$ pour les réparations ; 4° Que si les biens étaient affermés lors de l'ouverture de la succession, le loyer tienne lieu d'estimation ; 5° Que les possessions indivises n'aient aucun privilège à l'avenir ; 6° Que les partages qui ne se-

raient pas faits dans l'année entre majeurs, et, s'il y avait des mineurs, lors de l'ouverture de la succession, soient frappés du double droit ; 7° Que tout père de famille puisse établir tel ordre qui lui plaira entre ses enfants, et leur assigner à chacun la part d'héritage qui lui plaira ; que les mâles soient toujours préférés aux filles.

Sixième moyen. — Obligation pour la classe laborieuse de participer à certains travaux. — Pour développer l'activité des paysans, il semblait nécessaire de forcer tous les habitants des campagnes à prendre part aux travaux de la moisson et à d'autres travaux analogues. Les femmes elles-mêmes devaient être incitées à y participer, « parce qu'elles acquerraient ainsi une constitution plus robuste et donneraient le jour à une race plus vigoureuse. »

..

Le Bureau de l'Agriculture et du Commerce, dans son exposé des maux dont souffrait la province et des remèdes qu'elle croyait possible d'apporter à ces maux, n'avait pu envisager que la situation d'ensemble. Il appartenait à l'Assemblée de recueillir les renseignements locaux qui l'éclaireraient sur les besoins de chaque région en particulier.

Le mieux semblait donc de se conformer à la division par arrondissements et de confier aux députés le soin de se livrer, dans chacun d'eux, à une enquête approfondie sur l'état de l'agriculture.

En conséquence, il fut proposé : 1^o De charger les Députés de recueillir tous les renseignements utiles et de les transmettre à la Commission intermédiaire avec leurs observations et leurs vues personnelles ;

2^o De les inviter notamment à indiquer les nouvelles productions introduites dans leurs arrondissements, ainsi que les essais qui pourraient être faits et les résultats obtenus.

Industrie et Commerce.

Abordant l'examen de la situation dans laquelle se trouvait la province au point de vue de l'Industrie et du Commerce, le Bureau reconnaissait que l'amélioration des voies de communication était d'ordre primordial et il constatait que les efforts déjà faits dans ce sens avaient permis de réaliser un certain progrès. Mais il insistait, comme l'exigeait son rôle, sur la nécessité évidente d'obtenir une organisation rationnelle de la production. Et pour y parvenir, c'est-à-dire pour amener la province à tirer parti de toutes ses richesses dans les conditions les plus avantageuses, il fallait connaître exactement ces richesses et les besoins auxquels elles devaient répondre.

Ainsi, disait le Bureau, nos laines et nos chanvres sont des matières premières sur lesquelles vous avez été tout naturellement appelés à porter votre attention, et « les
« citoyens attendent avec espoir l'influence de l'attention
« que vous avez déjà paru donner à leur emploi ».

La fabrication et le commerce des objets de laine, qui auraient dû être un élément de prospérité pour une province aussi riche en bétail que le Berri, s'étaient fort peu développés. Cela tenait d'abord à ce que, dans l'élevage des bêtes, on ne tenait pas suffisamment compte des qualités de la laine. L'éleveur ne se préoccupait pas assez de la valeur et de la quantité des laines que produisaient ses troupeaux.

Le Bureau, s'inspirant à ce sujet d'un mémoire de M. Daubenton qui avait été lu à l'académie des Sciences en 1777, divisait, au point de vue de la qualité des laines, les arrondissements en trois classes : 1° ceux où on devait perfectionner les laines déjà fines ; 2° ceux où on devait améliorer les moyennes ; 3° ceux où on devait corriger les défectueuses.

Et il indiquait comme moyens propres à fournir de meilleures ressources : 1° de placer des béliers de race dans les arrondissements de la première classe, et d'en tirer ensuite de ces arrondissements pour ceux des deux autres classes ; 2° de croiser les races des béliers à laine fine ; 3° de substituer aux bergeries fermées et insalubres, des bergeries ouvertes de plusieurs côtés, où l'air se puisse renouveler ; 4° d'utiliser le parcage, qui présente un moyen de plus pour l'engrais des terres et augmente la masse des laines.

La mauvaise utilisation industrielle des laines entravait aussi l'essor du commerce local.

Il fallait, pour créer un nouveau courant, s'attacher à

multiplier les produits dérivés de la laine qui étaient forcément réclamés par la consommation. Ainsi, des essais très satisfaisants avaient été faits à Châteauroux, où l'on était arrivé à obtenir des draps très fins et de très belles « ratines. »

Il semblait donc tout indiqué de laisser à la région de Châteauroux la spécialité des draps, d'autant plus que sa production était encore susceptible d'une grande extension, lorsque les arrondissements de Levroux et d'Issoudun, à peu près inactifs jusque-là, lui apporteraient leur très important contingent de laines.

La région de Bourges fournissait des laines, qui, faciles à améliorer, semblaient devoir produire d'excellents articles de bonneterie ; rien ne s'opposait donc à ce que la ville de Bourges devint le centre de cette nouvelle spécialité.

Enfin, il restait aux arrondissements d'Aubigny, de Sancerre, de Saint-Amand et de La Châtre un débouché très sûr dans la fabrication des couvertures.

En ce qui concerne les chanvres, leur appropriation se faisait sur une très petite échelle, alors que des corderies bien aménagées auraient pu se livrer avec succès à la fabrication des cordages employés par la marine et par les grandes industries, françaises ou étrangères.

Dans le but d'obtenir des renseignements plus précis et plus détaillés sur l'Industrie et le Commerce, le Bureau voulait qu'on procédât à une enquête analogue à celle qu'il avait demandée pour l'agriculture.

Les députés seraient priés d'adresser tous les renseignements qu'ils auraient recueillis, en y joignant leurs observations particulières sur les moyens propres à augmenter l'activité du commerce. On les inviterait aussi à adresser à la Commission intermédiaire deux échantillons de la laine la plus fine de leurs arrondissements, destinés, l'un à être placé dans les cases du tableau des laines de la Généralité (archives de l'Administration), l'autre à être envoyé à M. Daubenton pour être comparé avec les laines des autres Généralités.

Ces divers points d'étude et d'investigation, qui furent admis sans difficulté par l'Assemblée, restaient dans le cadre de ses travaux intérieurs, et par suite risquaient, à une époque où les actes d'Administration ne recevaient pour ainsi dire pas de publicité, d'être ignorés des populations où se trouvaient pourtant, sur des questions d'un ordre aussi pratique, des concours intelligents et expérimentés. Pour obvier à cet inconvénient, on eut recours à un procédé qui était très en faveur tant en France qu'à l'étranger, dans les Sociétés et les Académies du XVIII^e siècle, et qui consistait à ouvrir des concours sur les questions les plus discutées par l'opinion publique (1).

Le Bureau proposa de créer trois prix qui seraient décernés aux auteurs des meilleurs mémoires sur l'Agriculture, l'Industrie et la Population. Les sujets du concours devaient être : « 1^o, pour l'agriculture : quels sont les moyens les plus propres à diminuer en Berri les frais de

(1) M. Esmein, à son cours.

la moisson ? 2^o, pour l'industrie : quels sont les moyens les plus propres à encourager et à ramener à Bourges la fabrication et le commerce de la bonneterie, ainsi qu'à favoriser les divers emplois des laines ? 3^o, pour la population : quels sont les moyens les plus propres d'accroître la population en Berri, en procurant à ses habitants, surtout à ceux des campagnes, l'aisance qui leur manque, et quelles vues une administration sage peut-elle proposer à un gouvernement bienfaisant ? »

L'Assemblée adopta le système du concours, approuva le choix des questions et décida que les Mémoires seraient adressés à sa Commission intermédiaire avant le premier mai 1785, de telle sorte qu'elle puisse décerner les prix au cours de sa prochaine session. Il était prescrit que les sujets du concours seraient communiqués au public dans le plus bref délai. Le Président et les membres de l'Assemblée devaient offrir aux lauréats, de leurs propres deniers, les fonds des trois prix. En réalité, la fixation de ces prix ne fut pas mise en discussion : les membres du Bureau en offrirent un et l'Archevêque, président, les deux autres.

Emploi des dons volontaires. — L'Assemblée avait chargé le Bureau de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie de lui indiquer de quelle manière et sur quelles bases devraient être faits, dans l'intérêt de la province, l'emploi et la répartition des dons offerts par les particuliers, dits « dons volontaires », qui s'élevaient à 120.000 livres environ.

Certains donateurs avaient manifesté le désir de voir les sommes dont ils disposaient servir à la construction ou à l'amélioration des chemins, d'autres avaient visé spécialement le rétablissement du commerce et de l'industrie.

Mais, comme ces donations ne portaient pas en somme sur un objet précis et déterminé, comme elles n'étaient pas faites, dirait-on aujourd'hui, sous condition résolutoire, l'Assemblée avait le pouvoir de tout concilier en s'inspirant uniquement, pour les interpréter, de l'intérêt public qui avait animé leurs auteurs.

Le Bureau exposa que, pour assurer les rentrées périodiques des sommes mises à la disposition de l'Administration, il conviendrait de s'entendre avec les donateurs qui n'avaient pas encore payé ou qui n'avaient payé que partiellement, et de les amener à acquitter, par quarts payables en 1784, 1785, 1786 et 1787, le restant de leurs dons volontaires.

La répartition des sommes ainsi obtenues était, disait le rapport, commandée tout naturellement par les besoins évidents de la province. Travaux publics, agriculture et industrie, devaient trouver, dans ces fonds de concours, l'aide matérielle qui leur était indispensable.

Une partie serait destinée à accélérer les travaux des chemins, et les deux autres à encourager l'agriculture et ranimer l'industrie.

Considérations générales sur chacun de ces emplois. — Dépenses des ponts et chaussées. — Il arrivait souvent que

les fonds affectés au service des ponts et chaussées n'étaient pas régulièrement versés, et il en résultait de longs retards dans l'exécution des petits ponts et autres travaux, sans lesquels les grandes routes presque achevées ne pouvaient être livrées à la circulation.

Il était donc intéressant au premier chef de se créer une réserve pour parer à ce grave inconvénient.

En conséquence, le Bureau proposa à l'Administration d'arrêter qu'il serait pris, sur le montant des dons volontaires, une somme de 20.000 livres pour être destinées à cet objet.

Encouragement et perfectionnement de l'agriculture. — Au point de vue agricole, le plus pressé était de favoriser l'établissement de prairies artificielles et d'entraîner les paysans par toutes sortes d'essais, répétés un peu partout, à la pratique des nouvelles méthodes de culture. Il était par suite proposé à l'Assemblée d'arrêter : « 1^o Que d'ici à la prochaine Assemblée, deux mille livres seraient employées en achats de diverses graines (trèfle, sainfoin, et luzerne.) 2^o Qu'il serait établi un dépôt de ces graines dans chacun des chefs-lieux des sept Elections de la Généralité, 3^o Qu'il serait accordé, sur les dons volontaires, à tout propriétaire qui aurait converti une terre vaine en bon pré naturel, une somme de neuf livres par arpent commun de cent perches, pendant les trois premières années qui suivraient ce changement ; 4^o Que le roi serait supplié d'accorder à l'Administration provinciale une somme destinée à donner des gratifications à tout propriétaire qui

aurait converti le sixième du terrain exploité en prés naturels ou artificiels ; 5° Qu'il serait établi à Mazières près Issoudun, une école de bergers et de parage dont la direction serait confiée à M. Fouquet, correspondant de l'Administration provinciale à Issoudun ; 6° Que, pour commencer cette instruction et entretenir à la dite école quatre élèves bergers, il serait affecté une somme de quatre mille livres pour quatre ans ; 7° Qu'il serait employé une somme de quatre mille huit cents livres à l'achat de bœufs de race qui seraient envoyés à ladite école ; 8° Que d'ici à la prochaine tenue, il en serait placé, s'il était possible, dix dans chacun des arrondissements de Bourges, Issoudun, Châteauroux et Levroux, et quatre dans chacun des vingt autres arrondissements ; 9° Que lesdits bœufs seraient donnés aux propriétaires et cultivateurs, qui devraient ensuite en donner un bon à l'école, et dont il leur serait délivré un reçu ; 10° Que les propriétaires devraient instruire le directeur de l'école des résultats des croisements de race qu'ils auraient faits dans leurs troupeaux ; 11° Que la Commission intermédiaire devrait établir, dans l'école de bergers, l'ordre le plus propre à assurer le succès que l'Administration provinciale espérait de cette entreprise. »

Amélioration de l'Industrie et du Commerce. Le Bureau demandait qu'on disposât d'une somme de 12.000 livres, pour consentir aux diverses bonneteries de la ville de Bourges, des prêts sans intérêts qui leur permettraient de se procurer les matières premières nécessaires

à leur extension. Ces prêts seraient consentis au nom de l'Assemblée par des mandataires (1) qui en apprécieraient l'opportunité et le quantum.

De même, le Bureau proposait : 1^o d'avancer au sieur Blondel, pour la construction d'un moulin à huile et à broyer le chanvre, une somme de 2.400 livres, qui serait remboursable par quarts dans un délai de huit années ; 2^o de consacrer 6.000 livres à des prêts de même nature qui pourraient être utiles à l'industrie des autres parties de la province. « En ce qui concerne les filatures, disait-il, la
« Commission intermédiaire devrait être autorisée à dis-
« tribuer une somme de 6.000 livres pour en favoriser
« l'établissement. »

L'Assemblée se rallia sur tous les points à l'avis de son Bureau et en adopta, sans débat, toutes les propositions.

Projet de création du canal de Berri.

L'évêque de Nevers, M. de Séguiran avait, on se le rappelle, posé dans son mémoire de 1780, les principes suivant lesquels devait être entreprise la construction d'un canal, et, pour conclure, il avait soumis à l'Assemblée un projet de jonction du Cher à l'Allier par l'Auron et le Lurey.

Le duc de Charost, entendu dans la même session (2),

(1) Ils étaient désignés par le Bureau : Les principaux furent Verdier et Callande.

(2) *Mémoire* du duc de Charost, compris au procès-verbal et imprimé en 1781, sans nom d'imprimeur. Le projet consistait à

s'était occupé depuis longtemps d'un projet de canal du Berri, et ses travaux sur ce sujet avaient, en raison de la réputation qu'il s'était faite à de nombreux titres, été retenus par le Bureau des Travaux publics.

Le rapport qui fut soumis à l'Assemblée en 1783, s'inspirait, dans la plus large mesure, de ses idées et de ses plans.

Il y était représenté que l'exécution du canal du Charolais et les projets de jonction de la Saône au Rhin, puis de la Saône et du Rhône à la Loire, rendraient indispensable la création du canal du Berri.

« Le roi, disait-on, rendant hommage à la perfection des grandes routes du règne de Louis XV, n'a-t-il pas, dans une récente déclaration (1), reconnu que les mêmes vues d'utilité publique le portaient à augmenter le nombre des canaux navigables. »

Et le Bureau s'efforçait de démontrer, par l'énumération des avantages attachés à la création du canal du Berri,

rendre navigables : l'Eure (Yèvre) de Vierzon à Bourges, la Creuse jusqu'à Argenton, le Cher jusqu'à Montluçon, l'Indre jusqu'à la Châtre et au-dessus ; à créer deux canaux de Bourges à la Loire et au Haut-Allier ; à réunir ces différentes navigations par l'Arnon, le Théols et des canaux artificiels reliant ces rivières entre elles. En 1783, le duc de Charost demanda au ministre de la guerre le concours de trois régiments pour l'exécution de son projet. Le maréchal de Ségur, alors ministre, répondit que le roi ajournait sa décision à cet égard (V. Girardot, p. 380).

(1) Préambule des lettres patentes décrétant l'ouverture du canal du Chârolais.

que le Gouvernement devait en adopter le projet avant tous autres. Ces avantages s'offraient :

1^o A la province elle-même ; 2^o aux provinces voisines ; 3^o à la Nation tout entière.

Avantages pour le Berri et les provinces voisines

1^o Pour le Berri.

Facilité d'exportation des denrées et marchandises du Berri. — Les produits de la province pourraient être dirigés vers Paris, Rouen et le Havre, par l'Allier, la Loire, les canaux de Briare et du Loing et la Seine ; vers Orléans et Blois, par l'Allier et la Loire ; vers Tours, Angers et Nantes, vers Rennes et Saint-Malo, par le Cher et la Loire, quand le canal de Bretagne serait réalisé ; vers Lyon, le Dauphiné, la Provence, par l'Allier, la Loire, le canal du Charolais, la Saône et le Rhône ; vers le Rhin et Strasbourg, par la Saône, le Doubs et l'Ill, lorsque les projets du Gouvernement pour cette branche de navigation seraient réalisés.

La province communiquerait donc avec les deux mers ; elle serait reliée aux frontières d'Allemagne et aux côtes de l'Océan.

2^o Pour les provinces voisines.

1^o Pour le Bourbonnais et l'Auvergne, le canal établirait des communications faciles avec la Basse-Loire, et permettrait la libre circulation des grains. De plus, le canal vivifierait, sur son passage, diverses régions qui étaient dépourvues d'eau ; 2^o Pour la Bourgogne, le

canal du Charolais et même le grand canal de Bourgogne, dans la partie de Dijon à Saint-Jean-de-Lône, bénéficieraient d'une communication avec la Basse-Loire et les ports de la Bretagne, qui leur serait d'une précieuse utilité ; 3° Pour le Dauphiné et la Provence, ces deux provinces pourraient acheter des grains en Berri lorsqu'ils y seraient bon marché, et se mettre ainsi à l'abri de la disette ; 4° Pour le Lyonnais, le canal du Forez, la Loire et l'Allier, lui ouvriraient un chemin vers les ports de Bretagne.

Commission intermédiaire de 1783.

L'histoire de la Commission intermédiaire de 1783 à 1786 n'est pas longue à écrire. Elle tient tout entière dans l'exposé des nouvelles mesures prises contre l'Administration provinciale.

Pour aggraver les restrictions du règlement du 23 août 1783, le Contrôleur Général supprima à la Commission la correspondance directe avec les Ministres, en matière d'impôts et de travaux publics. Toutes les communications concernant ces deux objets principaux des délibérations de la Commission, devaient, d'après une décision du 24 février 1784, être transmises au pouvoir central par l'entremise de l'intendant.

Une mesure aussi grave ne pouvait pas aller toutefois sans soulever de vives protestations : le président de l'Assemblée défendit énergiquement les prérogatives du

Bureau, alléguant qu'on rendait ainsi son activité tout à fait illusoire. Mais son intervention se heurta au parti pris du Contrôleur Général qui recourut à un moyen terme dérisoire et mesquin : la correspondance serait, comme on le demandait, échangée directement avec la Commission intermédiaire ; mais elle passerait toujours par la voie de l'intendant qui en prendrait d'abord connaissance. « C'était, dit Necker, imposer à l'Administration provinciale « une dépendance étrangère au bien public ; c'était affaiblir sa considération sans utilité »

La volonté bien arrêtée de paralyser complètement les pouvoirs de l'Assemblée, ne tarda pas à se manifester plus clairement encore. Le règlement du 23 août 1783 ne paraissant plus suffisant pour restreindre les attributions de la Commission intermédiaire, un règlement supplémentaire du 4 mai 1784 remit à l'Intendant l'ordonnancement de tous les fonds libres de la capitation, des vingtièmes et des ponts et chaussées ; tant et si bien que, par une bizarre ironie des choses, la Commission fut réduite à réclamer comme protectrices les dispositions de l'arrêt du 23 août 1783. Tout l'intérêt de son action de 1784 à 1786 est dans ses plaintes : « On a annoncé la plus active surveillance des intendants sans nuire à l'activité constante de la Commission... Mais déjà l'intendant fait dresser les projets des travaux sur les routes et en ordonne l'exécution ; il ne reste plus rien à faire à la Commission intermédiaire... Bientôt, avec les nouvelles formes qui s'introduisent, au lieu de proposer la distribution des fonds libres,

nous finirons peut-être par n'être pas même consultés sur leur emploi ».

Tout cela, on le conçoit, plaintes inutiles et vaines ! Les sévices n'en continuèrent que de plus belle. Les lettres ministérielles cessèrent d'être adressées au Bureau, qui n'en reçut plus que des copies, et, dans le courant du mois de juillet, l'intendant fut autorisé à faire effacer, de l'intitulé des rôles d'imposition, les mots : Administration provinciale du Berri, pour y substituer ceux de : Généralité de Bourges. De même, on se dispensa, sans autre formalité, de requérir le visa de la Commission pour les ordonnancements qui devaient encore lui être soumis, et les dépenses de la province se trouvèrent ainsi réglées, concurremment et séparément, par deux puissances rivales. La désinvolture du pouvoir central et de ses agents fut enfin poussée si loin, qu'en 1785, l'intendant attendit près de deux mois pour remettre à la Commission une lettre ministérielle qui l'autorisait à répartir un secours à des incendiés.

Au point de vue de l'Administration proprement dite, le seul fait saillant des trois années qui s'écoulèrent entre les sessions de 1783 et 1786, est l'approbation par le roi du nouveau système que l'Assemblée avait adopté pour la répartition de la taille. Une décision du 18 mars 1785 agréa le plan tracé par l'Assemblée et autorisa la Commission intermédiaire à consacrer 6000 livres pour la vérification des 24 paroisses à l'aide desquelles devait être recherché le taux commun de l'imposition dans la province.

Cinquième Assemblée de l'Administration provinciale

Session de 1786.

La cinquième session de l'Assemblée provinciale s'ouvrit le 23 octobre 1786.

Depuis la précédente tenue, six députés avaient démissionné : MM. l'abbé Terminet ; le marquis de Blosset ; Trotignon de l'Epinière, de Levroux ; Dupertuis, d'Argenton ; Taillandier du Pleix, de Saint-Hilaire, Périgois, de la Châtre ; trois avaient cessé de faire partie de l'Assemblée : MM. de Sancé et d'Espagnac, parce qu'ils n'avaient plus de propriétés dans la Généralité, et M. Blanchard, qui, siégeant comme prieur de Notre-Dame de Salles, n'avait pas été réélu et avait par suite perdu sa qualité de député ; enfin, MM. Marchand, abbé de Loroy, et le comte de la Roche-Chevreaux étaient décédés.

Il fut procédé à leur remplacement, comme par le passé, et l'élection désigna : pour le clergé : MM. Bourlier, abbé de Varennes ; Grangier, prieur de Saint-Ursin de Bourges ; Constantin, chanoine de Levroux ; — pour la noblesse : MM. le marquis de Laugeron, lieutenant général ; de Beauvilliers, comte de Buzançais ; le comte de Bélàbre et le

comte de Tracy ; — pour le tiers-état : MM. Torchon, ancien échevin de Bourges, Desroulets, ancien maire de la Châtre, Pigeau, avocat à Argenton et Cirodde, bailli de Levroux.

M. Fouquet, Trésorier de France, fut nommé syndic.

. .

Le discours d'ouverture prononcé par l'intendant, contenait, outre les phrases banales de félicitations et de conseils, de très importantes déclarations.

Il annonçait en effet : 1^o que le Conseil s'était arrêté au projet de canal qui, en communiquant à Vierzon avec le Cher, et par suite aussi avec la Basse-Loire et l'Océan, traverserait le Berri en passant par Bourges, et se rendrait dans la Haute-Loire ; que le roi pour favoriser ces travaux, offrait une somme égale à celle que la province fournirait par des moyens laissés à son choix ; 2^o que le Conseil examinerait avec le plus grand soin le rapport qui lui avait été soumis sur les causes de la langueur du Berri et les projets qui lui étaient préconisés comme propres à y remédier ; 3^o que le roi ne s'était pas *encore expliqué définitivement* sur le projet de règlement relatif à la régénération de l'Assemblée provinciale ; que son intention était qu'on se bornât à lui proposer les remplacements des membres décédés ou démissionnaires.

CHAPITRE PREMIER

SÉANCE D'OUVERTURE

La Taille.

Le plan adopté par l'Assemblée, dans sa session précédente, n'avait pas été complètement approuvé par le roi ; mais l'essai en avait été permis (1), et la Commission intermédiaire était parvenue à vérifier les biens et facultés de dix-huit paroisses sur vingt-quatre.

Pour éclairer la marche des commissaires chargés des vérifications, on avait rédigé une instruction qui indiquait très nettement le moyen d'atteindre, sans erreur grave, le but qu'on se proposait.

Cette instruction distinguait deux classes de biens imposables à la taille : les biens fonds et les facultés personnelles résultant du commerce, de l'industrie, de la profession du contribuable, des rentes et autres revenus qui n'émanaient pas directement des biens-fonds.

Toutefois, les états vérifiés des dix-huit paroisses

(1) Nous avons vu que le roi avait autorisé l'Assemblée à consacrer à cet essai une somme de 6.000 livres.

n'avaient pas, *a priori*, donné les résultats attendus. Ils semblaient plutôt des rôles réformés que des procès-verbaux dressés pour constater l'ensemble des produits.

Le Bureau n'allait pas jusqu'à proposer de rejeter ce travail, mais il jugeait utile, sous bien des rapports, de recourir à une nouvelle vérification dont la première aurait été la base. Il pensait que la Commission intermédiaire devait profiter de la prochaine répartition des vingtièmes, pour faire vérifier à nouveau les paroisses prises comme champ d'expérience de la réforme de la taille, et pour donner ainsi à la première opération le degré de perfection désirable.

Par l'article IV de sa délibération du 8 novembre 1783, l'Assemblée avait chargé la Commission intermédiaire d'écrire une lettre très pressante aux receveurs particuliers des finances, pour leur faire prendre certaines mesures relatives à la confection des rôles. Cette lettre n'avait pas produit l'effet qu'on en avait attendu.

Le Bureau insistait, de toutes ses forces, pour qu'on fit cesser les abus tenant à l'exagération outrée des honoraires prélevés par ceux qui confectionnaient les rôles, et il pensait que la Commission intermédiaire formerait aisément sa conviction en se faisant représenter quelques expéditions des derniers règlements.

Le rapport ayant été mis en délibération, il fut arrêté :

1° Que l'opération commencée pour la vérification des biens de vingt-quatre paroisses, serait continuée ; que les

travaux entrepris dans les dix-huit premières paroisses seraient achevés et que six nouvelles paroisses seraient désignées pour compléter le nombre fixé par la précédente Assemblée ; 2° Que les travaux de ce genre seraient confiés aux commissaires provinciaux des vingtièmes et que toute autorisation serait à cet égard demandée au roi ; 3° Que la Commission intermédiaire se procurerait des expéditions des règlements rendus dans différentes Elections, pour déterminer les honoraires des rédacteurs des rôles des paroisses.

La capitation.

Le Bureau avait aussi à rendre compte de la répartition et du recouvrement de la capitation dans la Généralité. Il ne pouvait être question de la capitation des taillables, puisqu'elle se levait avec la taille ; le Bureau n'avait donc eu à s'occuper que de la capitation de Bourges et d'Issoudun, et de celle des nobles et des privilégiés.

En résumé, il résultait des travaux de la Commission intermédiaire, que celle-ci avait fait tous ses efforts pour classer les contribuables par ordre de fortunes, et pour éviter les nombreuses fraudes dont la capitation des nobles et privilégiés était l'objet ; mais que ses tentatives répétées étaient loin d'avoir donné pleine satisfaction. En conséquence, il fut décidé :

1° « Que la Commission intermédiaire serait autorisée à témoigner aux officiers municipaux de Bourges et d'Issoudun, combien le projet d'une répartition par classes pa-

raissait renfermer d'avantages et présenter de moyens pour rendre une bonne justice » ; 2° « Que M. le Président et MM. les Députés qui seraient à Paris l'hiver suivant, prouveraient à M. le Contrôleur Général que le dernier vice de l'impôt excessif était d'anéantir la source des productions et d'inviter les propriétaires à porter ailleurs leurs richesses » ; 3° « Que la Commission intermédiaire continuerait ses recherches pour faire rentrer dans la classe des nobles et des privilégiés ceux qui s'y dérobaient en se faisant imposer comme simples habitants des villes franches.

Les vingtièmes.

Les efforts tentés par l'Assemblée pour obtenir une meilleure répartition des vingtièmes avaient, on peut le dire, complètement échoué.

Tenant à éviter les appréhensions et les plaintes des populations, elle les avait appelées à coopérer aux réformes, et son appel n'avait pas été écouté : les contribuables, invités à se répartir entre eux l'impôt des vingtièmes, étaient restés inactifs.

D'autre part, soutenue et aidée par la Royauté tant que Necker avait été au pouvoir, elle s'était sans cesse heurtée depuis, à son apathie ou son mauvais vouloir.

De cela nous avons une preuve indéniable : en 1785, l'Assemblée avait demandé que la Commission intermédiaire pût envoyer dans les paroisses négligentes, et à leurs frais, des commissaires répartiteurs chargés de

dresser les rôles. Or, à la fin de l'année 1786, le ministre n'avait pas encore répondu à cette demande.

Le Bureau de l'impôt, en présence d'une telle situation, était amené à rechercher si les moyens adoptés par l'Assemblée étaient, en quelque manière, susceptibles d'être appliqués et capables de produire les effets qu'on en attendait, ou si, au contraire, il fallait renoncer à ces moyens et recourir à des mesures plus efficaces.

M. de Séguiran, évêque de Nevers, chargé du rapport, y traita la question avec beaucoup de clarté et de précision.

Dans la première partie de son travail, il récapitula les diverses décisions intervenues, depuis 1778, sur l'impôt des vingtièmes ; dans la seconde, il examina si ces décisions étaient propres à introduire l'uniformité des procédés et la bonne confection des rôles ; dans la troisième enfin, il rechercha si l'application rigoureuse des règles édictées et jusque-là éludées, suffirait pour assurer une bonne administration des vingtièmes, ou si, au contraire, il faudrait en prescrire de nouvelles.

L'Assemblée de 1778 avait arrêté :

1^o Que l'abonnement des vingtièmes serait demandé au roi, et qu'on insisterait pour qu'il soit fixé à la somme demandée à la province pour l'année 1778 ; 2^o Que la contribution de chaque paroisse serait fixée à la somme portée dans les derniers rôles ; 3^o Que les contribuables aux vingtièmes de chaque paroisse, se répartiraient cet impôt proportionnellement à la valeur respective de leurs biens.

L'Assemblée de 1779, dans sa séance du 20 août, informée que le roi était disposé à lui accorder l'abonnement des vingtièmes, avait délibéré :

1° Que les divers taux d'imposition des paroisses seraient changés, lorsque les forces respectives, mieux connues, permettraient ces changements ; 2° Que les contribuables pourraient prendre communication et même copie des rôles ; 3° Que la Commission intermédiaire aurait tout pouvoir pour juger les contestations relatives aux vingtièmes, et que les députés ou délégués de l'Administration rendraient les rôles exécutoires, de leur propre autorité.

L'arrêt du 27 novembre 1779, portant abonnement des vingtièmes, avait approuvé toutes les délibérations que nous venons d'énumérer.

Enfin, la Commission intermédiaire, chargée d'assurer la publication de cet arrêt, y avait ajouté des instructions relatives à son exécution.

Les deux instructions dont il s'agit portaient la date du 28 avril 1780 : la première s'était bornée à régler des détails de forme ; la seconde, adressée aux délégués de l'Administration, aux maires, échevins et syndics, leur avait indiqué de quelle manière les commissaires répartiteurs devaient classer les biens et procéder à leur estimation.

Le rapporteur insistait sur le piètre résultat auquel avaient abouti toutes ces mesures administratives des dernières années : En 1786, sur plus de 700 paroisses, 223 seulement avaient établi leurs rôles et, encore, le plus souvent, d'une façon très imparfaite.

Mais, l'insuccès des nouveaux procédés tenait à ce que l'Assemblée avait trop compté sur le concours spontané des citoyens intéressés à la bonne répartition de l'impôt. On s'était plu ingénument à croire que les travaux mis à la charge des propriétaires, et qu'on leur présentait en quelque sorte comme un cadeau, seraient exécutés avec tout l'empressement désirable.

En réalité, faute de n'avoir pas été impérieusement exigés, ils avaient été tenus, pour ainsi dire, comme facultatifs, et complètement négligés ; tant et si bien qu'il régnait dans les rôles plus de confusion qu'avant l'abonnement et que les garanties de fixité attachées à ce système ne pouvaient sortir leur effet.

De cela ne résultait pas qu'on dût renoncer à l'abonnement, et s'interdire les améliorations qu'il permettait d'introduire dans la répartition de l'impôt, à l'intérieur de chaque paroisse entre particuliers, et, plus tard, dans la province entière, entre toutes les paroisses. Mais une action plus ferme et une méthode plus rigoureuse s'imposaient. C'est ce que le rapporteur reconnaissait dans la troisième partie de son étude, quand il se demandait si les règles établies pouvaient suffire, en supposant qu'elles fussent bien appliquées, ou s'il fallait recourir à une nouvelle réglementation.

« Puisque, disait-il, tous les efforts tentés jusqu'à présent pour obtenir une meilleure répartition des vingtièmes et plus d'action de la part des propriétaires, ont été inutiles, l'Administration ne peut se refuser à des me-

sures nouvelles sans paraître favoriser cette inaction ».

Or, les mesures nouvelles devaient procéder de cette idée que, pour de véritables actes d'autorité, comme la répartition de l'impôt, la haute main ne pouvait cesser d'appartenir à l'Administration. Toutes les opérations relatives aux vingtièmes, ajoutait le rapporteur, devaient être dirigées par l'Assemblée générale ou la Commission intermédiaire. Il estimait, en effet, qu'on n'avait pas suffisamment distingué, jusqu'alors, la vérification de la valeur des biens d'avec la répartition de l'impôt.

La vérification était l'acte fondamental sans lequel, évidemment, rien ne pouvait être fait. Si les propriétaires, comme c'était le cas, négligeaient d'y procéder, la répartition, manquant de bases, devenait impossible.

Dans ces conditions, il paraissait tout indiqué de confier le soin de vérifier les biens à des fonctionnaires nommés par l'Administration et soumis à son contrôle, à des commissaires répartiteurs, qui, « affectés à cette tâche par obligation et par devoir », suivant les termes des instructions du roi, recevraient des attributions expresses et seraient contraints de résider dans les centres de leurs opérations. Ces commissaires devaient être « choisis par la Commission intermédiaire, sans faveur, à raison des connaissances acquises et d'une probité sans reproche ». Ils se transporteraient de paroisse en paroisse, et, de préférence, dans celles qui n'avaient pas encore fait leurs rôles, ou dont les rôles avaient été mal établis. Leurs procès-verbaux d'estimation seraient communiqués à l'Adminis-

tration, tels qu'ils auraient été arrêtés en présence des contribuables intéressés.

La vérification étant ainsi opérée d'une façon exacte et rigoureuse, si la confection des rôles, qui ne comportait plus dès lors que de simples calculs d'arithmétique, était encore négligée par les paroisses, la Commission intermédiaire en prendrait l'initiative et la ferait exécuter sans elles.

Le Bureau de l'impôt approuvant les vues et les propositions de son rapporteur, fit décider par l'Assemblée :

1^o « Qu'il serait établi, dans la province, des commissaires vérificateurs permanents, pour parvenir à une meilleure répartition des vingtièmes. »

2^o « Que ces commissaires seraient nommés par la Commission intermédiaire, opéreraient sous sa dépendance, et résideraient dans le lieu qu'elle aurait déterminé. »

3^o « Qu'ils se concerteraient pour leurs travaux avec les fondés de pouvoir des contribuables de chaque paroisse, et déféreraient à la Commission intermédiaire toutes les questions que ce concert pourrait occasionner. »

Quelques jours plus tard, conformément à cette délibération, l'Assemblée adoptait, sous réserve de l'autorisation du roi, un projet portant organisation d'un corps de Commissaires contrôleurs.

Le règlement ainsi établi disposait :

I

« Qu'il serait établi, dans la Généralité, avec l'autorisa-

« tion du roi, des Commissaires provinciaux chargés
« d'assurer une meilleur répartition des vingtièmes.

II

« Que les Commissaires seraient au nombre de six, avec
« des ressorts déterminés, de telle sorte que chaque
« ressort comprît quatre arrondissements sur vingt-quatre
« dont la province était composée.

III

« Qu'ils seraient nommés par le Bureau intermédiaire,
« pourraient être destitués par lui, et auraient leur princi-
« pale résidence dans le lieu de leur ressort qui serait dé-
« terminé par l'Administration.

IV

« Qu'ils jouiraient de quinze cent livres d'honoraires
« qui leur seraient payés de trois mois en trois mois.

V

« Que six semaines avant de se rendre dans une pa-
« roisse pour la vérifier, ils préviendraient le Syndic et le
« préposé au recouvrement des vingtièmes, et que, de son
« côté, la Commission intermédiaire préviendrait le
« délégué ou Correspondant du canton qu'elle jugerait à
« portée de surveiller ce travail.

VI

« Que les commissaires ne commenceraient leurs tra-
vaux qu'après avoir reçu du Syndic et du préposé au re-

couvrement des vingtièmes, le certificat des publications qu'ils auraient fait faire ; que si les publications n'avaient pas été faites, les commissaires en informeraient la Commission intermédiaire, et que les travaux commenceraient sur les indications qu'on pourrait se procurer. »

VII

« Qu'il ne serait établi aucun changement dans la fixation du montant des vingtièmes, mais que l'imposition respective de chaque paroisse serait changée à l'époque de l'Assemblée générale, afin que celle-ci pût la rapprocher le plus possible de l'égalité qu'elle se proposait d'atteindre. »

VIII

Que les biens des grands propriétaires imposés dans un seul lieu seraient vérifiés comme les autres ; que, si les ventilations n'avaient pas été faites, l'appréciation des objets situés dans les paroisses vérifiées serait envoyée à la Commission intermédiaire, qui rejetterait sur ces paroisses une partie de la cote générale dans laquelle ils étaient compris.

IX

Que les vérifications se feraient suivant les règlements du Conseil. Que, s'il se produisait des difficultés entre les propriétaires et les commissaires, la Commission intermédiaire serait appelée à donner son avis sur la manière de continuer les travaux.

X

« Que la Commission intermédiaire aurait toute autorité pour se faire rendre compte des opérations qui se feraient dans les paroisses, relativement à leur vérification.

XI

« Que, s'il s'élevait des plaintes dans les paroisses après l'achèvement de leur vérification, la Commission intermédiaire pourrait faire faire une contre-vérification par le commissaire principal d'un autre ressort. »

XII

« Que les commissaires dresseraient deux minutes de leur travail qu'ils signeraient et feraient signer par les propriétaires des paroisses ; que l'une de ces minutes serait remise au syndic de chaque communauté et l'autre adressée aux procureurs syndics de l'Administration. »

XIII

« Que la répartition des vingtièmes continuerait à se faire par des personnes nommées dans l'Assemblée des propriétaires ; mais, qu'en cas de négligence de la part des propriétaires, la Commission intermédiaire ferait procéder à la confection des rôles. »

XIV

« Qu'il ne serait procédé à aucune vérification par les

nouveaux commissaires, que six mois après la clôture des séances de la présente Assemblée, et que ces vérifications auraient lieu sous la surveillance de la Commission intermédiaire. »

Par une délibération complémentaire, l'Assemblée décida : qu'il serait demandé toute autorisation nécessaire
« pour lever une imposition dont le montant servirait à
« payer les honoraires des commissaires provinciaux.

CHAPITRE II

TRAVAUX PUBLICS

La réparation des routes avait été poussée avec une activité inaccoutumée depuis la précédente session, de telle sorte que les contributions qui avaient été, pour cet objet, détournées en partie de leur affectation primitive, redevenaient disponibles pour la continuation ou la mise en œuvre des travaux neufs.

Parmi les travaux de ce genre, la Commission indiquait comme particulièrement urgents : 1° La construction de la route de Bourges à Guéret ou à Tulle par la Châtre, qui, devant profiter du pont construit sur le Cher à Châteauneuf, ferait communiquer le Berri avec la Manche et le Limousin ;

2° La continuation et l'achèvement de la route de Bourges à Châteauroux, qui devait se poursuivre vers le Blanc et Poitiers, et faire ainsi communiquer entre elles les principales villes de la Généralité.

La Commission intermédiaire n'avait rien négligé pour porter sur la route de Bourges à Châteauroux une masse de travail considérable ; elle avait réparé et perfectionné tout

ce qui avait été construit par la corvée de Charost à Issoudun et d'Issoudun à Châteauroux, et même, elle avait commencé à travailler en deçà du Blanc, du côté de Saint-Gaultier. Mais nous avons vu que, par suite d'un désaccord entre l'Assemblée qui opinait pour la direction de Saint-Florent et le Conseil qui s'était prononcé pour celle de Villeneuve-sur-Cher, la section de Bourges à Charost avait été laissée de côté jusqu'à ce qu'une décision ferme intervint.

Or, le rapport nous apprend que le Gouvernement, malgré l'insistance de l'Assemblée, ne s'était pas encore prononcé définitivement. « Nous sommes d'avis, disait le Bureau » que l'Assemblée réitère « ses instances auprès du gouvernement pour obtenir le surplus des fonds nécessaires à la construction d'un pont sur le Cher, pour la route de Bourges à Châteauroux, et que, dans le cas où les fonds manqueraient, le roi soit supplié de permettre qu'il soit porté du travail par Saint-Florent, afin qu'une communication aussi importante pour la province ne soit pas plus longtemps interceptée ».

En somme, la situation, au point de vue des chemins, n'était pas mauvaise : depuis sa création, l'Administration provinciale avait exécuté la plus grande partie du programme qu'elle s'était imposé, et les cent trente-trois lieues qui restaient à construire, en admettant qu'en y employât la moitié des contributions chaque année, devaient être entièrement terminées avant trente ans.

Mais il fallait se demander si ce délai de trente ans qui laissait en souffrance des communications dont le besoin

se faisait sentir d'une façon très pressante, ne pouvait pas être abrégé par une combinaison plus habile des dépenses. Au lieu de se borner à dépenser chaque année une somme minime et de procéder ainsi petit à petit, ne pouvait-on pas anticiper sur les contributions des années suivantes et poursuivre d'un seul trait l'achèvement du réseau projeté ?

La Commission, comprenant l'avantage d'un semblable système, avait eu l'idée de recourir à un emprunt remboursable par annuités ; mais, intimidée par l'opposition systématique de l'Assemblée à toute proposition d'emprunt, elle ne s'y arrêta pas, et se borna, pour augmenter la contribution annuelle des chemins, à demander que les paroisses, jusque là taxées, en raison de leur éloignement des routes, au sixième de leur taille, et placées par les travaux récents, dans une situation bien meilleure, fussent l'objet d'un relèvement de taxe.

D'autre part, les provinces limitrophes, sur lesquelles les nouvelles routes avaient été dirigées, ne se pressaient pas de terminer les tronçons qui leur incombait ni d'y établir des postes, de sorte que l'utilité des sacrifices déjà faits se trouvait amoindrie et l'intérêt de hâter les travaux singulièrement atténué.

A la fin de la session, l'Assemblée revint sur cette question et se détermina à prendre une somme de 30.000 livres sur le produit des dons volontaires, pour accélérer la construction du pont du Cher. Le duc de Charost ajouta à cette somme une contribution particulière de 10.000 livres.

CHAPITRE III

AGRICULTURE, COMMERCE ET INDUSTRIE

Dans son discours, le Commissaire du Roi, nous le savons, s'était borné à déclarer que les propositions faites par l'Assemblée en 1783 seraient examinées par le Conseil.

L'abolition de la vaine pâture et de la communauté taissable, la diminution des possessions par indivis, la réglementation de la domesticité agricole et la répression du vagabondage, toutes questions d'une urgence évidente, étaient reléguées au fond des cartons ministériels, pour ne pas dire jetées au panier.

Le Bureau de l'Agriculture et du Commerce ne se fit aucune illusion à cet égard, mais il n'en continua pas moins à poursuivre son œuvre avec le même zèle que s'il s'était senti soutenu et encouragé.

Au sujet de la dépopulation des métairies et de la rareté de la main-d'œuvre, le nouveau rapport soumis à l'Assemblée signalait, comme une de leurs causes principales, ce fait que, dans beaucoup de contrées, les filles ou

les garçons « vivant isolément dans des chambres et allant à la journée » n'étaient pas soumis à la taille. Une telle exemption, disait-il, est un encouragement à mener « le genre de vie le plus fécond en désordres ; la retirer serait donc raisonnable, car toute personne ayant feu et lieu et faisant un profit, doit être sujette à l'impôt.

Le Bureau demandait en conséquence qu'on modifiât les lois sur la taille, et, qu'au lieu d'exempter les célibataires, on les imposât, savoir : les garçons depuis l'âge de 18 ans, au double de ce que payait un journalier marié ; les filles de 16 ans, au double de ce que payait une veuve sans enfants.

Mais, si la classe ouvrière était réduite à la misère, si les conditions du travail étaient défectueuses, cela tenait à des causes plus profondes, à des vices d'organisation qu'il appartenait aux administrateurs de déceler et de corriger.

C'est l'étude approfondie de cette situation faite aux travailleurs sous l'ancien régime qui constitue l'objet principal du rapport. Elle comprend deux parties : 1^o l'état de la dernière classe du peuple. 2^o les projets et moyens d'amélioration ; et elle est précédée de considérations d'un ordre très élevé, qui révèlent, surtout dans le passage suivant, l'esprit (libéral pour l'époque) dont elle était inspirée : « La servitude a, en principe, disparu de nos lois ; « mais elle existe encore de fait. Nos journaliers, nos mé-
« tayers, sont de véritables esclaves qui se vendent à nous
« par des marchés à courts termes, mais que nous aban-

« donnons à la misère, du moment où ils cessent de nous
 « être nécessaires ; que nous punissons en leur ôtant le
 « pain, du moment où nous en sommes mécontents ; à qui
 « nous laissons tout le fardeau de l'éducation de leurs en-
 « fants. Sans moyens pour les élever, sans autorité pour
 « les contenir et les diriger, ils les élèvent mal. — Au-
 « dessus de cette classe vraiment déplorable, s'élève celle
 « des petits fermiers, sans cesse exposés à des émigra-
 « tions forcées où ils dissipent leurs petites avances.
 « C'est à l'examen de la condition de tous ces hommes
 « malheureux que notre rapport est consacré. »

Dans son exposé de 1783, le Bureau avait montré, avec quelque exagération semble-t-il, les vices inhérents au caractère et à l'éducation des travailleurs. Il ne craint pas ici d'établir la lourde part de responsabilité qui revenait, dans ces errements du peuple, à la classe dirigeante, trop habituée à méconnaître les devoirs de solidarité, qui, dans les sociétés dites perfectionnées en civilisation, s'imposent aux hommes dispensés de travail par le hasard de la naissance ou de la fortune, envers ceux que des circonstances inverses obligent, pour assurer leur propre subsistance, à assurer, en même temps, par un labeur constant et souvent très pénible, la large subsistance et le luxe de leurs semblables inoccupés.

La première partie du rapport comprend quatre articles : 1^o condition de la dernière classe du peuple ; 2^o distribution locale des travailleurs ; 3^o éducation des travailleurs ; 4^o emploi des travailleurs.

Pour plus de clarté, nous maintiendrons cette classification dans notre exposé.

I. De la condition des hommes de la dernière classe, journaliers, métayers et petits artisans, épars dans les campagnes. — L'usage des baux à long terme que le propriétaire ou le fermier consentait jadis aux métayers et aux manœuvres, était tombé en désuétude, et l'on était même arrivé à refuser tout bail aux manœuvres et aux artisans. Les baux accordés encore aux métayers se trouvaient réduits à une durée maxima de neuf années, qui, le plus souvent, était divisée en deux périodes, avec faculté réciproque de résiliation à l'expiration de la première période.

Et comme les manœuvres, artisans ou métayers, propriétaires de quelque parcelle de terre ou maison étaient l'infime exception, il en résultait que ces travailleurs livrés à la merci des propriétaires et fermiers, pouvaient être, à tout moment, jetés sur le pavé et bannis de la paroisse.

Ceux qui répugnaient à l'émigration devaient se plier à toutes sortes d'exigences, et, notamment, vendre leur travail à leur propriétaire ou à son préposé, à des prix dérisoires et sous des conditions véritablement draconiennes : c'est ainsi que, dans la majeure partie des cas, l'ouvrier était contraint de s'engager à ne travailler qu'au profit exclusif du propriétaire ou du fermier, et sans que celui-ci lui assurât, par réciprocité, du travail pour l'année entière.

En résumé, privée de propriété, dépourvue de garanties, quant à la stabilité de son domicile et exploitée dans son travail, la classe ouvrière était plongée dans un état de dénuement absolu.

Les enfants, naissant dans une misère noire dont les premières lueurs d'intelligence leur faisaient discerner les causes, s'élevaient dans le mépris et la haine d'une société, qui, pour toute récompense, leur réservait la confiscation et le banissement.

II. *De la distribution locale des travailleurs.* — Le Bureau voulait parler de la mauvaise répartition des travailleurs à l'intérieur de la province. Il y avait, dans certains cantons, plus de bras que de travail à faire, tandis que, dans d'autres, le fait inverse se produisait.

Cela était vrai, non seulement pour les travaux passagers comme ceux de la moisson, mais aussi pour les travaux ordinaires de culture et d'entretien.

« Il y a, dit le rapport, des exemples d'hommes qui ont
« bâti jusqu'à vingt maisons pour s'en faire un revenu,
« sans avoir rien à offrir à leurs locataires que le couvert
« et quelques bêtes à cheptel. »

C'était là, en effet, une des circonstances qui contribuaient le plus à rompre l'équilibre dans la répartition de la main-d'œuvre.

On s'était trop peu préoccupé de conseiller et de diriger la création des nouvelles propriétés. En les laissant s'ériger inconsidérément, on avait méconnu l'intérêt des travailleurs, inséparablement lié pourtant à l'intérêt général, intérêt

qui exigeait qu'on favorisât les constructions ayant pour objet les exploitations destinées à produire et par suite à procurer du travail, de préférence à celles qui, se bornant à abriter les individus, les aggloméraient dans des centres où le travail était insuffisant pour assurer leur subsistance.

III. *Education des travailleurs.* — L'éducation des habitants des campagnes était et devait être mauvaise, tant que la vie pastorale continuerait à y être aussi intense. Les hommes voués à la garde des troupeaux n'acquéraient aucune connaissance et n'éprouvaient pas le besoin de réagir contre l'entraînement de la vie errante. « Ils n'avaient « même pas l'air, écrit le rapporteur, de se douter qu'ils « avaient été créés pour la perfection morale vers laquelle « doit tendre tout être humain. »

D'autre part, et le Bureau le déclare courageusement, l'espèce humaine était traitée avec le plus profond mépris. Le mariage dont l'un des buts est d'assurer l'éducation des enfants, n'était assujéti à aucune règle. Le ministre de la religion pouvait l'administrer à quiconque se présentait, sous différentes conditions, mais sans s'assurer que l'impétrant serait capable, moralement et physiquement, de gagner sa vie, celle de sa femme et de ses enfants.

Aussi, bien rares étaient, dans la province, les enfants qui recevaient chez eux les principes et les notions nécessaires à leur éducation morale, et comme il n'existait pas d'écoles, la presque unanimité n'était, en aucune manière, préparée à la vie sociale.

IV. *Emploi des travailleurs.* — Les considérations émises dans les articles précédents s'adressent en bloc aux deux classes des journaliers et des métayers, parce qu'en fait ces deux classes se recrutaient souvent l'une dans l'autre. Rarement un métayer devenait journalier, mais il était très fréquent en revanche que ses enfants le devinssent.

Il y avait, peut-on dire, non deux classes différentes, mais deux divisions d'une même classe. Et de cette distinction il fallait tenir compte, parce que, à chaque division, correspondaient des aptitudes et des besoins différents.

Les métayers étaient liés par des baux si rigoureux que tout travail, communément appelé aujourd'hui « travail d'appoint », leur était interdit.

Inoccupés pendant les longues veillées d'hiver ou quand le mauvais temps s'opposait à la culture, ils n'avaient pas la ressource de se livrer à des travaux industriels qui auraient amélioré sensiblement leur condition. Ainsi, il leur était en général interdit, de la façon la plus formelle, de faire des charrois pour autrui. Lorsque la pluie ou la sécheresse les rendaient impuissants à travailler la terre, les chevaux et les charrettes n'en devaient pas moins rester immobilisés, et, cela, sans profit pour personne.

De même, les fabrications les plus conciliables avec la culture n'étaient pas tolérées. Le paysan qui aurait pu par exemple, sans négliger ses travaux agricoles, façonner les laines dont il disposait et tirer ainsi de gros profits, était

condamné à vivre au jour le jour et misérablement, avec l'unique ambition d'arriver à payer son terme et d'éviter l'expulsion.

Le propriétaire, qui aurait assuré son revenu en laissant son locataire réaliser honnêtement des bénéfices, persistait dans cette idée fausse que tout travail étranger à son exploitation devait lui être contraire.

Pourtant, le Berri pouvait à cet égard s'inspirer d'un exemple salubre : dans le pays de Caux, le paysan était autorisé à façonner le lin, à fabriquer et vendre de la toile, et ce commerce était devenu si actif qu'il rapportait souvent beaucoup plus que celui du blé.

Les manœuvres et journaliers, encore qu'ils se soient pour la plupart adonnés à la filature du chanvre, travail absorbant, mais peu lucratif, étaient trop souvent livrés au désœuvrement. L'absence de gain les décourageait et leur faisait perdre peu à peu l'habitude du travail, et il en résultait qu'ils se laissaient volontiers entraîner à la mendicité et au vagabondage, fléaux, à l'époque, des populations rurales.

Le Gouvernement avait cherché un remède à ce mal et avait cru le trouver en instituant les ateliers de charité. Mais ce remède était insuffisant et, quand il n'était pas employé avec sagesse, il présentait même des inconvénients sérieux. Il était insuffisant, parce que la somme de 50.000 livres au maximum dont on disposait pour 723 paroisses, ne permettait pas de procurer du travail partout où le besoin s'en faisait sentir. Il risquait d'être funeste, d'abord, parce qu'on était amené, par la force des

choses, à l'appliquer d'une façon répétée dans un même canton et qu'il y entretenait à tort l'excédent de population que nécessitait son emploi ; ensuite, parce qu'il habituait les propriétaires à laisser faire par charité des travaux auxquels ils auraient pu contribuer de leurs deniers.

Toutefois, les ateliers de charité, malgré ces imperfections, répondaient à une nécessité absolue. Ils suppléaient les propriétaires absents, employeurs se dérobaient aux charges sociales de leur condition et se désintéressant de l'administration de leurs biens, pourvu qu'ils récupèrent, fût-ce aux prix des plus grandes misères de leurs préposés, le revenu conventionnel de ces biens.

Et, à ce propos, le Bureau attribuait l'abandon des campagnes par les propriétaires, aux sévices dont ils avaient souffert lorsque la taille s'était accrue. La dévastation causée par les contraintes aurait atteint, sous le cardinal Mazarin, un tel degré de cruauté, qu'on aurait été jusqu'à enlever les portes et fenêtres, les tuiles et même les chevrons des maisons.

Cela pouvait être vrai pour les petits propriétaires, dont l'initiative personnelle aurait été certes nécessaire dans les campagnes, mais il était une autre catégorie de propriétaires, qui, pour la plupart, non assujettis à la taille et retenus dans les villes par des causes différentes, refusaient à l'agriculture, et par suite à ses agents, un concours qui les eût certainement tirés du marasme. Ceux-là n'avaient pas d'excuses.

.

La deuxième partie du rapport énumère les principaux moyens proposés pour remédier aux inconvénients et aux abus que nous venons d'indiquer.

I. — Création d'Ecoles.

Le Bureau, en demandant la création d'écoles pour instruire les enfants et former leur éducation morale, fait une réserve qu'il est intéressant de relever, parce qu'elle montre bien dans quelles étroites limites cette conception est formulée : il ne s'agit pas, comme sous un régime démocratique, de niveler les classes par la diffusion de l'enseignement ; mais, tout simplement, de faire, à ce que l'on appelait la basse classe, la charité d'un peu d'instruction, pour améliorer son état, dans l'intérêt surtout de la société en général. Il ne fallait pas que cette « basse classe » trouvât, dans l'instruction qu'elle acquérait, un moyen de poursuivre son affranchissement ; il ne fallait pas, autrement dit, qu'elle vît trop clair dans les abus et les iniquités de son Gouvernement. De nos jours, les adversaires de l'instruction obligatoire lui reprochent encore de produire des « primaires » infortunés ou des ambitieux déçus, qui, les uns par leur sottise, les autres par leur rancœur, constituent un danger pour la société.

Le Bureau obéissait au même sentiment, lorsqu'il objectait « qu'il serait peut-être à propos, pour éviter toute vanité aux enfants, d'établir une règle en vertu de laquelle

le maître n'apprendrait à écrire et à compter qu'à ceux pour lesquels il recevrait une rétribution, et n'enseignerait gratuitement que la lecture, le catéchisme et toutes les lois rustiques à la portée des paysans ».

Les écoles étaient nécessaires aussi à d'autres points de vue que l'instruction proprement dite : elles devaient, en effet, imposer à l'enfant une discipline de nature à corriger la mollesse de son éducation familiale et à lui façonner le caractère ; d'autre part, elles avaient pour but de le soumettre à des exercices physiques, qui, appropriés à son âge, fortifieraient son corps et développeraient chez lui le goût des distractions saines.

Le Bureau reconnaissait que la réalisation d'un tel projet exigeait beaucoup de temps ; mais il insistait pour qu'on entreprît immédiatement la construction et l'aménagement d'écoles dans les contrées où elles paraissaient plus particulièrement utiles. Et il indiquait, comme modèle à suivre, l'établissement créé et dirigé à Vierzon par un sieur Bazin.

II. — Universalité des ateliers de charité.

Puisqu'il était reconnu que le travail était insuffisant dans la Généralité, il fallait en créer, dans le double but d'établir une juste proportion entre le travail et les travailleurs, et de faciliter l'accès de la « basse classe » à la petite propriété.

Mais, nous avons vu que ce double but ne pouvait être

atteint qu'avec le secours des ateliers de charité appliqués à la construction des chemins vicinaux. Or, nous savons que les sommes y affectées étaient par trop minimes pour qu'on en pût généraliser l'emploi, et que les règles d'organisation et de fonctionnement auxquelles ils étaient soumis laissaient beaucoup à désirer.

Si donc l'établissement universel des ateliers de charité était le seul moyen de créer du travail dans la province, on devait rechercher d'abord avec quels fonds serait réalisé cet établissement, et, ensuite, quelle réglementation lui serait appliquée pour lui faire produire son maximum d'utilité.

Le système que proposait le Bureau pour faire face aux dépenses des ateliers ainsi généralisés, était très complexe et extrêmement hardi.

En dehors des sommes accordées par le roi et de celles produites par la charité privée, qui, étant sujettes à variations, ne devaient pas entrer en ligne, une partie des fonds devait être fournie par des taxes d'un caractère spécial et tout à fait nouveau.

Les propriétaires d'habitations simples, c'est-à-dire ne comportant aucune exploitation, payeraient, lorsqu'ils auraient leur propre résidence dans la paroisse, un quart de la journée de leurs locataires, toutes les fois que ceux-ci seraient employés dans les ateliers de charité ; lorsqu'ils auraient leur résidence hors de la paroisse, ils verseraient entre les mains du collecteur des vingtièmes un quart de leurs loyers.

Le Bureau voulait appliquer par là cette idée que les constructions d'immeubles destinés exclusivement à loger des travailleurs, sans leur procurer du travail, devaient être tenues en défaveur, et que les propriétaires, qui, désertant leurs biens, allaient porter leur argent ailleurs, devaient être contraints de force à faire travailler.

Dans le même esprit, le propriétaire « d'une manœuvre en règle », qui ne pourrait employer son manœuvre, ne devrait être soumis à aucune taxe, s'il résidait dans la paroisse ; mais, s'il était étranger, il devrait être condamné à verser le centième du loyer de sa manœuvre à la caisse des ateliers de charité.

Le complément des sommes nécessaires était demandé à une contribution du type ordinaire, accessoire au vingtième, et fixée à trois sous par livre de cet impôt pour les propriétés en régie, à cinq sous par livre pour les propriétés en « ferme générale ».

La « taxe des pauvres », comme on l'appelait, frapperait tous les propriétaires, à l'exception de ceux qui serviraient dans l'armée ou occuperaient des fonctions dans la haute magistrature ; elle serait versée à la caisse des ateliers des paroisses dans lesquelles les biens seraient situés.

Quant à la réglementation qui s'imposait pour rendre vraiment efficace l'institution des ateliers de charité, le Bureau la condensait en quelques articles, dont les imperfections et les abus alors existants lui avaient dicté les termes :

1° « Nul ne pourrait être employé dans les ateliers de charité, qui serait demandé pour un autre travail, à moins que celui qui l'aurait demandé ne lui dût d'anciens salaires ; 2° « Les salaires de l'atelier seraient toujours sensiblement inférieurs à ceux de la région ($\frac{1}{5}$ ou $\frac{1}{6}$) ; 3° Le conducteur de l'atelier ne convoquerait jamais les travailleurs désœuvrés pendant les grands travaux de la campagne ; 4° Les heures d'atelier seraient fixées et le conducteur devrait être obéi, sous peine de prison. Dans le cas de fainéantise, la peine serait une diminution de salaire ; 5° Le conducteur lui-même serait travailleur et devrait être choisi par les Notables, sauf l'approbation du seigneur, ou du curé en l'absence du seigneur ; 6° Le conducteur aurait les mêmes salaires que les autres travailleurs, plus un sou par chaque travailleur ; 7° Il serait fait un devis par gens experts de toute partie de chemin, et si cette partie bien faite coûtait moins qu'elle n'avait été estimée par le devis, la moitié du bénéfice en serait partagée entre le conducteur et les travailleurs ».

Ce projet de règlement répond si bien aux critiques justifiées dont l'administration des ateliers de charité était l'objet, qu'il peut se passer de tout commentaire.

III. — Privilèges à accorder aux nouvelles constructions agricoles.

Les constructions nouvelles qu'il convenait d'encourager étaient celles qui avaient pour but, ou tout au moins

pour conséquence, de développer l'industrie agricole.

Si la main-d'œuvre ne trouvait pas son emploi dans les campagnes, cela tenait en effet à ce que la culture était négligée partout, voire même laissée à l'abandon.

Ranimer les travaux des champs par la création de nouvelles entreprises, c'était assurer la subsistance de toute une catégorie de citoyens, futurs petits fermiers ou métayers, que la nonchalance et l'apathie des propriétaires obligeaient à rester les bras croisés devant des terres qui ne demandaient qu'à les occuper et les nourrir.

La construction de nouveaux domaines, qu'elle fût nécessaire par la division en exploitations distinctes de terres déjà en culture, ou par la mise en rapport de terres jusqu'alors en friche, devait être favorisée par tous les moyens.

Le Bureau indiquait entre autres, au point de vue fiscal, un traitement de faveur qu'il proposait de combiner de la façon suivante :

« Dans le cas où le domaine serait divisé en deux ou trois par la construction de bâtiments nouveaux, » la taille et les vingtièmes supportés par ce domaine seraient répartis entre ses trois centres d'exploitation, dans la proportion établie par le propriétaire, et sans donner lieu à augmentation.

Cette règle serait appliquée pendant quarante ans, et, pour jouir du privilège qu'elle édictait, il suffirait de faire « publier à la porte de l'Eglise paroissiale le projet de « construction, par trois dimanches consécutifs, et d'en-

« voyer cette publication, certifiée par le curé et deux Notables, à la Commission intermédiaire qui l'enregistre-rait ».

IV. — Substitution des petites fermes aux métairies.

Les propriétaires habitués à désertir leurs propriétés se substituaient des métayers, qui, n'ayant aucun pécule propre, étaient en fait réduits à la domesticité et traités souvent d'une façon pire que les valets. Il était donc de toute justice que les « propriétaires soient rendus civilement responsables de leurs métayers et locataires, puisque ceux-ci, ne possédant rien, ne pouvaient être l'objet d'aucune poursuite utile.

Un autre procédé, très en faveur à l'époque pour encourager la substitution des petites fermes aux métairies, était proposé à l'Assemblée provinciale : la création d'une caisse des propriétaires « où, chacun aurait pu trouver « sur l'hypothèque de son bien et à un taux très minime, « telles sommes dont il aurait eu besoin pour faire des réparations majeures ou des améliorations ».

V. — Les fiefs.

Les fiefs étaient des arrentements à perpétuité, autorisés par la loi sous les conditions suivantes :

1° « Que le propriétaire rentrât dans son bien, faute par le détenteur de le tenir en bon état. »

2° « Que, faute par le détenteur de payer la rente pen-

dant trois ans, le détenteur soit mis dehors et le propriétaire remis en possession. »

3^o « Que le détenteur ne pût dégrader le bien par coupe de bois futaie, sans le consentement du propriétaire. »

4^o « Qu'il ne pût convertir à son usage un arbre mort sans en planter un autre pour le remplacer.

Cette espèce d'aliénation avait l'avantage d'aiguillonner le zèle des preneurs par l'attrait d'une quasi-propriété, grâce à laquelle ils pouvaient améliorer et perfectionner leur exploitation sans la moindre crainte de trouble ou d'éviction.

Le Bureau recommandait l'emploi de ces contrats pour les manœuvreries.

« Des manœuvreries fieflées, disait-il, rendraient les
« hommes, fixés par un bail perpétuel et poussés par la
« nécessité de payer une forte rente, bien plus propres
« que nos journaliers vagabonds à devenir de petits fabri-
« cants, sans préjudice du travail mieux payé et plus né-
« cessaire auquel ils seraient tenus dans le temps des ré-
« coltes. »

..

L'Assemblée, on se le rappelle, avait décidé, en 1783, d'ouvrir un concours sur les moyens propres à régénérer l'agriculture, le commerce et l'industrie. Ce concours ayant été ouvert, conformément à ses délibérations, le Bureau de l'Agriculture n'avait reçu que vingt-trois mémoires sur lesquels six seulement lui avaient parus dignes

d'être retenus. Et encore, ces mémoires, dont le Bureau donna la substance, n'avaient pas le mérite de spéculer sur des idées neuves. Ils reprenaient tous, avec plus ou moins d'originalité, les considérations émises et les projets présentés dans les différents rapports que nous avons étudiés.

Nous avons recherché, mais en vain, dans les documents mis à notre disposition, la délibération relative à l'attribution des prix. Il est à présumer que, peu enthousiasmée par les résultats du concours, l'Assemblée s'était bornée à récompenser les lauréats sans commenter leurs œuvres.

Pourtant, le baron de Girardot, dans son ouvrage, prétend que le mémoire rédigé sur la troisième question et intitulé *ob amorem patriæ* avait été couronné et gratifié d'une médaille, et que l'Assemblée avait porté le fait à la connaissance du public par la voie des journaux. Il ajoute du reste, qu'au moment où il écrivait, les principaux mémoires du concours étaient sur le point d'être imprimés dans l'annuaire du Berri (1).

..

L'Assemblée, s'inspirant des considérations émises par le Bureau et adoptant les propositions particulières qui lui avaient été soumises, décida, dans sa séance du 10 novembre :

1° Qu'il serait accordé à la prochaine Assemblée une somme de 300 livres à celui qui présenterait à la Commis-

(1) V. Girardot, p. 280.

sion intermédiaire, lors de la récolte de 1788, une faux ou trébuchet propre à la moisson, exempté du défaut d'égrainer qui l'a fait proscrire par le Parlement ; 2^o Que tout propriétaire qui, aux termes de la délibération de 1783, serait dans le cas de réclamer la gratification accordée à ceux qui ont converti des terres en bons prés naturels, serait tenu de justifier aux députés de son arrondissement qu'il a rempli les conditions exigées par la susdite délibération ; 3^o Que le roi serait supplié d'accorder une somme destinée à donner des gratifications à tout propriétaire ou cultivateur, qui, sur une exploitation de terres labourables, aurait converti le sixième du terrain exploité en prés naturels ou artificiels ; 4^o Que les propriétaires et cultivateurs qui voudraient obtenir des béliers de race, seraient tenus d'adresser leurs demandes à la Commission intermédiaire, et que lesdits béliers seraient remis par elle ; 5^o Que les grands propriétaires qui auraient commencé des essais de parcage et d'amélioration, seraient tenus d'adresser chaque année des échantillons de leur laine à la Commission intermédiaire ; 6^o Que le commerce de la bonneterie en laine, ayant l'air de diminuer, la Commission intermédiaire serait autorisée, d'ici à la prochaine tenue, à faire rentrer la moitié des sommes prêtées aux bonnetiers ; 7^o Que la Commission intermédiaire s'occuperait des moyens les plus propres à faire établir à Bourges un moulin à foulon, qui pourrait servir aux fabriques de drap établies ; 8^o Qu'il serait accordé à M. le Curé de Saint-Pierre-le-Marché, 300 livres pour l'encouragement

de la filature qu'il surveille, et 300 livres à M. l'abbé Despierres, pour le même objet; 9° Qu'il serait adressé à M. de la Boulaye, Intendant au Département des mines, plusieurs morceaux de la mine de plomb découverte à Feuzines, en le priant d'en faire constater la nature et la richesse; que la Commission intermédiaire serait autorisée à employer aux recherches une somme de 300 livres; 10° Que M. Page serait invité à présenter à la prochaine Assemblée divers essais de la faïence allant au feu qu'il croit pouvoir fabriquer avec les terres des environs de Sancoins, afin de déterminer les encouragements que l'Administration pourrait accorder à cet établissement.

Canal et navigation

L'Assemblée, invitée à poursuivre l'étude des voies et moyens par lesquels devait être réalisé le projet de création du Canal de Berri, fut saisie d'un rapport, qui, reprenant les considérations d'ensemble exposées dans les précédentes sessions, précisait et fixait l'état de la question.

Nous ne reviendrons pas sur les avantages, évidents d'ailleurs, que la création des voies navigables promettait au Berri, notamment au point de vue de la circulation des grains et des denrées. Il nous paraît non moins superflu d'entrer de nouveau dans le détail des délibérations antérieures de l'Assemblée.

Qu'il nous suffise de rappeler que, deux projets lui ayant été soumis, l'Administration provinciale avait

donné la préférence à celui qui, commençant à Vierzon et passant par Bourges, devait gagner l'Allier au Veudre et avoir son point de partage vers Valigny-le-Monial.

C'était, on le sait, le projet d'Henri IV et de Sully, de Louis XIV et de Colbert.

Le rapport commençait par des déclarations d'un optimisme assez curieux : « Il eut été prématuré, y est-il dit, d'assigner les fonds aux canaux avant d'en avoir affecté aux routes. S'il eut été douteux d'obtenir du Gouvernement des sommes importantes pendant une guerre dispendieuse, il est temps maintenant d'y penser : le commerce se ranime grâce à la paix, des traités faits entre deux nations rivales et plus éloignées l'une de l'autre par les préjugés nationaux que par les mers qui les séparent, vont multiplier les transports et rendre les canaux plus nécessaires. Le Gouvernement s'occupe de reculer jusqu'aux frontières les douanes qui gênent la circulation intérieure. On fait en ce moment des recherches dont le but est de joindre la Vienne à la Vézère, et peut-être à la Dordogne. Si ces travaux réussissent, ils vous ouvriront une communication avec La Rochelle et Bordeaux. »

Puis, il exposait que le canal qui avait paru au roi le plus utile sous tous les rapports, était celui qui, communiquant à Vierzon avec le Cher, et, par suite, avec la Basse-Loire et l'Océan, traverserait la province en passant par Bourges, et se rendrait dans la Haute-Loire, au point que l'Administration croirait le plus avantageux pour profiter

des autres canaux dont cette rivière était ou pouvait devenir le lien de communication.

Ce point paraissait devoir être le Bec d'Allier où l'Allier vient se réunir à la Loire.

La longueur totale du canal ainsi tracé s'élevait à cinquante-sept mille toises environ, et la somme nécessaire pour sa confection était évaluée à 4.000.000 de livres environ.

Mais, le Bureau ne pouvait avoir que des notions très vagues sur les dépenses qu'entraînerait l'exécution des travaux, puisqu'il n'était pas fixé sur les indemnités qui seraient dues pour les terrains dont l'expropriation s'imposerait. Il se bornait, en conséquence, à demander que l'on commençât par la portion du canal de Vierzon à Bourges, qui devait être la moins coûteuse, et dont l'exécution était, à tous égards, d'une nécessité urgente pour la ville de Bourges.

Les ressources pécuniaires destinées à faire face aux premiers travaux seraient, disait-on, facilement trouvées, surtout si le roi, comme cela était à prévoir, atténuait, par une subvention importante, les charges qui incomberaient de ce chef aux contribuables.

Quant à la direction des ouvrages, il semblait tout naturel de la confier à la Commission intermédiaire et à la Commission des Travaux Publics.

L'Assemblée, approuvant les termes du rapport, arrêta :
1° « Que son Président serait prié d'assurer le roi qu'elle emploierait, dès ce moment, tous les moyens capables

d'assurer les fonds applicables à la confection du canal ; « 2^o « Que copies des plans, profils, nivellements, et devis du canal de Vierzon à la Loire, qui avaient été mis sous les yeux de l'Assemblée, seraient envoyées à M. le Contrôleur Général pour être, d'après l'avis du roi, soumis à la vérification ; « 3^o Que M. le Président et MM. les Députés qui seraient à Paris, seraient priés de solliciter la prompte vérification de ces plans, afin que la prochaine Assemblée puisse activer ses travaux ; « 4^o Que le roi serait supplié de permettre un emprunt sur la contribution des paroisses aux travaux publics, pour offrir, dès à présent, les fonds nécessaires à la confection du canal ; « 5^o Que les fonds de cet emprunt seraient portés à 150.000 livres, auxquelles le roi voudrait bien joindre une somme égale, ce qui offrirait une ressource de 300.000 livres ; « 6^o Que, pour faire jouir plus promptement la Généralité des avantages du canal, cette somme de 300.000 livres serait employée, dès les vérifications, à l'ouverture du canal de Bourges à Vierzon ; « 7^o Que le roi serait supplié d'autoriser la Commission intermédiaire à procéder à l'exécution des travaux arrêtés de Bourges à Vierzon ; « 8^o Que M. le Président serait prié d'obtenir du roi un secours extraordinaire de 20.000 livres pour subvenir aux dépenses des plans devis, etc., jusqu'à l'ouverture des travaux. »

..

Cette question du canal fut reléguée au second plan par les mouvements politiques de la fin de l'ancien ré-

gime et les tourmentes de la Révolution. Mais elle avait été trop bien posée, elle avait été aussi trop mûrie, pour qu'il fût encore possible de s'en désintéresser.

Repris dès 1807, et modifié plusieurs fois dans son tracé, le projet de l'Administration provinciale fut arrêté définitivement par la loi du 14 août 1822, qui assura les fonds nécessaires à l'entreprise et ordonna l'exécution des travaux (1).

L'initiative prise et les études poursuivies en la matière, par l'Assemblée du Berri, sont donc bien de celles que nous qualifierons d'un mot, dans notre conclusion, en disant qu'elles eurent le mérite de préparer et de faciliter les principaux progrès réalisés au cours du XIX^e siècle.

(1) Les capitaux furent prêtés par une Compagnie Financière. Quant au tracé, c'est celui de notre canal actuel de Berry : Montluçon à Saint-Amand, 49 k. 154 m. ; Saint-Amand à Fontblisse : 20 k. 595 m. ; Fontblisse à Marseille-les-Aubigny : 49 k. 424 m. ; Fontblisse à Noyers : 142 k. 207 m. ; Noyers à Tours (Cher canalisé) : 61 k. 432 m.

Il est curieux de noter, en terminant cet exposé, que les Chambres de Commerce et les Conseils Généraux des départements intéressés réclament aujourd'hui, avec une insistance qui rappelle celle de l'Assemblée provinciale, la mise à grande section du canal. C'est une amélioration que le développement de notre commerce et de notre industrie rend indispensable, mais qui risque d'être ajournée longtemps encore par l'insuffisance de nos ressources budgétaires (V. J. off. Ch. des députés. Séance du 25 nov. 1908. Amendement Constans, Bouveri, Pajot, Lesage, etc.). V. aussi, sur le projet de mise à grande section, le rapport présenté au congrès de Montluçon par M. Hervet, président de la Chambre de commerce de Bourges, publié en 1900.

L'Assemblée provinciale du Berri de 1786 à la Révolution.

CONCLUSION

Après la session de 1786, l'Assemblée provinciale ne subsista plus que par sa Commission intermédiaire, dont les pouvoirs, limités par les règlements des 24 août 1783 et 6 juin 1785, ne purent s'exercer que d'une manière très imparfaite. L'intendant eut, dès la chute de Necker, et conserva jusqu'à la Révolution, la haute main sur l'administration active de la province.

Lorsque le roi convoqua l'Assemblée des notables, le Clergé, la Noblesse, les Bonnes villes, les Parlements et les Etats provinciaux, furent invités à s'y faire représenter par un certain nombre de députés. Logiquement donc, les Assemblées provinciales du Berri et de la Haute-Guyenne auraient dû, à l'égal des Etats provinciaux, y avoir leurs mandataires spéciaux. Or, il n'en fut rien, et les membres de ces deux assemblées qui siégèrent à l'Assemblée des notables, n'y furent appelés qu'à des titres différents (1).

(1) Tel fut le cas des évêques de Nevers et de Rodez, des maires de Bourges et de Montauban.

Il est à remarquer aussi que l'édit du 22 juin 1787 (1) ne modifia pas l'organisation administrative des deux provinces. Les règlements particuliers, tous semblables à quelques détails près, qui, conformément à l'article 6 de l'édit, instituèrent les nouvelles Assemblées, ne furent jamais étendus au Berri ni à la Haute-Guyenne. En Berri, la Commission intermédiaire demandait encore, au mois de février 1789, qu'on « conférât le caractère électif aux
« Assemblées provinciales et qu'on les fit concourir, avec
« les Etats Généraux, à l'administration du pays ». Même vœu avait d'ailleurs été formulé, peu de temps auparavant, par le corps de la noblesse de Châteauroux, qui avait réclamé pour la province des Etats provinciaux semblables à ceux que l'arrêt du 4 septembre 1787 avait établis en Dauphiné. Cette réforme s'impose, disait le texte de la délibération (2), « parce que l'Assemblée actuelle est
« purement ministérielle, qu'elle se régénère et se perpétue,
« que ses membres ne sont pas les députés de la province,
« qualité qu'ils se donnent, qu'enfin ils ne tiennent d'elle
« aucune mission, aucuns pouvoirs. »

(1) V. sur la création des Assemblées provinciales, les diverses publications parues à l'époque de la Révolution, *Examen des Assemblées provinciales*, par M. de Saint-Priest, 1787. *Projet d'administration municipale des généralités, districts et arrondissements*, par M. Letellier 1778 et 1787. *Essai sur la Constitution et les fonctions des Assemblées provinciales*, par Condorcet, 1788. *Avis aux français*, par Pétion, 1788. V. Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, liv. III, chap. VII.

(2) Délibération de la ville de Châteauroux du 26 janvier 1789. V. Girardot, p. 341.

Nous savons, d'autre part, que la sixième session de l'Administration provinciale, qui, normalement, aurait dû avoir lieu en 1778, se trouva, par suite des circonstances, ajournée indéfiniment. La véritable cause de cet ajournement nous est révélée par une lettre de Necker, adressée à la Commission intermédiaire le 21 octobre 1788 (1). « Le roi, y est-il dit, ayant l'intention de réunir les Etats Généraux dès le mois de janvier 1789, a ordonné que toutes les personnes qui avaient formé en 1787 l'Assemblée des notables, seraient de nouveau convoquées au 3 novembre prochain, pour délibérer sur la formation des Etats Généraux de 1789, et cette convocation réunira dès lors à Versailles plusieurs de messieurs les présidents et autres membres des Assemblées provinciales. Ces différentes considérations ont déterminé Sa Majesté à ne point ordonner pour cette année la convocation des Assemblées provinciales, qui devait avoir lieu dans le cours du même mois de novembre. Elle met la plus grande confiance dans le zèle des Commissions intermédiaires, persuadée que les membres qui les composent redoubleront d'activité pour que rien de ce qui intéresse le bien de son service et celui de ses peuples ne souffre de cette interruption momentanée de la tenue de l'Assemblée provinciale ». Les termes de cette lettre attestent qu'il ne s'agissait pas là d'une manœuvre destinée, comme naguères, à entraver l'action de l'Assemblée provinciale. D'ailleurs, après l'édit de 1787 et

(1) Correspondance du ministre. Arch. du Cher. V. Girardot, p. 339.

le rappel de Necker, la Royauté n'avait plus aucune raison de recourir à de tels moyens ; elle avait, au contraire, tout intérêt à faciliter le développement d'une institution qui risquait encore de faire dévier à son profit le courant politique de la Révolution.

Les Etats Généraux se réunirent le 5 mai 1789. Necker, tant pour donner suite à ses propres projets que pour répondre au vœu formulé par un grand nombre de *cahiers*, tenta de généraliser, dans la pratique, les principes établis par l'édit de 1787 ; mais la célèbre déclaration du 23 juin 1789, qui transforma ses propositions en texte de loi, ne fut jamais mise en vigueur. L'Assemblée provinciale du Berri conserva sa constitution, sans la moindre modification, jusqu'au décret des 22 décembre et 8 janvier 1790, qui mit fin à son existence en opérant la nouvelle division administrative de la France.

Toutefois, — et c'est par là que nous devons conclure — ses travaux et ses délibérations ne tombèrent pas complètement dans l'oubli. Certaines des réformes qu'elle accomplit ou poursuivit pour améliorer la répartition de l'impôt, reçurent en effet leur application dans l'ensemble du royaume, avant la Révolution, ou inspirèrent, ensuite, la législation nouvelle.

L'Assemblée avait obtenu la suppression de la corvée (arrêt 13 avril 1781). Les bons résultats produits par le système de prestation en argent qu'elle avait adopté, déterminèrent le Gouvernement à en étendre le bénéfice à toutes les autres provinces. Edictée à titre d'essai et pour

3 ans, par un arrêt du 6 novembre 1786, la suppression générale de la corvée fut rendue définitive par une déclaration du 27 juin 1787 (1).

Dans sa session de 1783, l'Assemblée avait décidé d'appliquer, pour la répartition de la taille, la méthode du taux commun et du maximum. La Constituante reprit l'idée et l'inséra dans la loi du 10 avril 1791. Au cours de la même session, l'Assemblée avait admis le principe de la taxation des biens fonds sur leur produit net. La loi du 1^{er} décembre 1790 le proclama dans son article. 2

L'Assemblée avait stipulé, dans son règlement du 18 mars 1785, que l'imposition des biens fonds se ferait dans la paroisse ou collecte où ils étaient situés. L'Assemblée nationale édicta cette règle, dès ses premières séances (28 novembre et 17 décembre 1789), et la loi de 1790, la considérant comme définitivement établie, évita de la reproduire dans son texte.

Enfin, l'Assemblée avait créé des préposés spéciaux pour la répartition des contributions directes : son règlement du 3 novembre 1786 avait rendu leurs fonctions permanentes et leur avait imposé l'obligation de se concerter, pour tous leurs travaux, avec les fondés de pouvoir des contribuables. Notre législation financière moderne a voulu que les représentants des contribuables et les agents du pouvoir central concourussent à la répartition des impôts directs (2).

(1) Cette déclaration intervint à la suite d'une délibération prise à l'unanimité par l'Assemblée des notables.

(2) Rappelons aussi que l'Assemblée était parvenue à amélio-

Mais, ce n'est pas seulement dans cette partie de sa tâche que l'Assemblée provinciale a joué un rôle utile et souvent précurseur. L'activité qu'elle déploya pour améliorer les travaux publics est également digne de remarque. De 1778 à 1788, elle ouvrit les routes de Bourges au port de Saint-Thibault ; du Blanc au port de Mornay ; d'Issoudun à Massay, par Reuilly ; de Bourges à Moulins ; de Saint-Amand à Aubusson, par Culan et Boussac ; de Bourges à Tours, par Vierzon et Romorantin ; de Bourges à Nevers, par Bengy, Nérondes, La Guerche, Le Gravier et Le Bec-d'Allier ; sans compter les chemins de moindre importance qu'elle construisit avec le concours des ateliers de charité.

Nous savons d'ailleurs que la plupart des projets conçus et des vœux émis, au cours de ses différentes sessions, inspirèrent plus ou moins les réformes ou les améliorations qui furent réalisées, par la suite, dans tous les domaines de l'Administration.

..

Arrêtée à chaque pas par les obstacles insurmontables de l'ancien régime, et en butte, jusque dans son sein, aux préjugés et à l'esprit routinier du temps, l'Assemblée provinciale ne pouvait, par elle-même, effectuer de grands

rer le système des contraintes et que ce résultat avait alors une très grande importance.

progrès : mais il est incontestable que par les idées qu'elle agita, par les expériences qu'elle tenta, par l'ensemble de son action novatrice en un mot, elle prépara et favorisa, mieux encore que ses congénères, l'œuvre de régénération entreprise par la Révolution.

LUCIEN LACHAZE.

Vu par le président de la thèse,

le 12 décembre 1903,

EMILE CHÉNON

Vu, le Doyen

M. LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Accadémie de Paris

L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- Adresse.* — Ordonnances des rois.
- Ancienne coutume du Berri*, chap. xxii, p. 149-151, Bourges, art. 4;
— Mehun, t. IX, art. 31; — Lorris, chap. ix, art. 1. — Titre XIV,
art. 5.
- Archives du Cher.* — Fonds Saint-Etienne : Fonds de l'Intendance.
— Correspondance de la Commission Intermédiaire. — Correspondance du Ministre.
- Archives parlementaires.* — Collection. — Chambre des députés
(Assemblée Constituante et Convention).
- D'ARGENSON. — Considérations sur le gouvernement de la France.
- Bibliothèque nationale* (Collection, archives de la). — Fr., 26042,
p. 3, 307. — Arch. nat. k., 64, n° 5, dossier Barton, n° 29 et
Fr., 26069, n° 3055. — Fr., 26265, au mot Barton. — Baluze,
393, n° 634. — Fr., 20206, p. 43. — Fr., 23898. — Arch. Nat.
règ. du Parlement, X² A 22.
- BOITIAUX. — Etat de la France en 1789.
- BODIN. — Les six livres de la République.
- BOUCARD et JÈZE. — Eléments de la science des finances et de la
législation financière française.
- BOULAINVILLIERS. — Etat de la France.
- Cahiers des Etats Généraux.* — Noblesse d'Evreux, Crespy, Vermandois, Saint-Quentin, Auxerre. — Tiers-Etat d'Evreux, Mantes et Auxerre.
- COLBERT. — Lettre à M. de Grignan (29 déc. 1671) dans « Lettres, Instructions et mémoires »; publication Clément, 1865; et dans
« La Corvée des grands chemins », publ. Ducrocq.
- Collection des mémoires présentés à l'Assemblée des Notables de
1787. — 8^e Mémoire, 2^e série.

- Procès-verbaux des séances de l'Assemblée provinciale du Berri. tenue à Bourges dans les mois de sept. d'oct. 1780, précédés du projet de règlement proposé pour cette administration et des détails relatifs aux principaux objets qui ont occupé les Assemblées de 1778 et 1779, — Bourges, Cristo 1781. Collection des procès-verbaux des séances de l'Assemblée provinciale du Berri — 1778-1779, Cristo 1781, in-4°, t. I; 1778-1783, Bourges, Cristo 1787; procès verbal octobre novembre 1783, Bourges, Cristo 1787; procès-verbal octobre 1786, Bourges, Cristo 1787.
- COMINES. — Mémoires (Edition Langlet-Dufresnoy).
- CONDORCET. — Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales, 1788.
- CRAVENET (DE). — La Physiologie de la terre, Bourges, 1844, in-8°.
- DARESTE DE LA CHAVANNE. — Histoire de l'Administration en France et des progrès du pouvoir royal.
- DELABORDE. — Considérations sur le projet de lois municipales et départementales.
- DUCROCQ. — La corvée des grands chemins et sa suppression en France et spécialement en Poitou. R. G. du D. VI, 1882.
- ESMEIN. — Cours Élémentaire d'Histoire du Droit. — Cours professé, 1902-1903. — L'esprit de Réforme et les réformes opérées ou tentées sous les règnes de Louis XV et de Louis XVI, etc.
- FÉNELON. — Œuvres complètes. — Didot.
- FLANDIN. — Des Assemblées provinciales dans l'empire romain et l'ancienne France.
- FORBONNAIS. — Recherches sur les finances de la France, 1758.
- GIRARDOT (Baron de). — Essai sur les Assemblées provinciales et en particulier sur celle du Berri. — Bourges, 1845.
- HAUTESERRE. — Rerum Aquitanicæ. Ed. de Naples, 1777.
- GIRAULT DE SAINT-FARGEAU. — Nomenclature de la Bibliographie de la France.
- Inventaire manuscrit des archives du chapitre du Dorat. Bibl. de Poitiers, coll. D. Fonteneau.
- ISAMBERT. — XVI, 281. Code Michau, 235, t. XXIII, p. 365; *id.* p. 359, XXVIII, p. 560.
- LABOULAYE. — Le droit de propriété en Occident.
- LAFFERRIÈRE. — Etude sur l'histoire et l'organisation comparée des Etats provinciaux aux diverses époques de la Monarchie

- jusqu'en 1789, dans « Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques. »
- LA POIX DE FRÉMINVILLE. — Traité général du gouvernement, des biens et affaires des communautés d'habitants. Paris, 1760.
- LA THAUMASSIÈRE (G. de). — Histoire du Berri.
- LEBRET. — De la Souveraineté.
- LEMARIÉ. — Les Assemblées franques et les historiens réformateurs du XVIII^e siècle.
- LESCÈNE DE DESMAISON. — Essai sur les travaux publics, 1786.
- LETELLIER. — Projet d'administration municipale des généralités, districts et arrondissements, 1778 et 1787.
- Les Quatre Etats de la France*, 1789. — Anonyme attribué par Barbier à Béranger.
- Lettre à Necker*, 1781, dans le recueil des pamphlets contre le Ministre intitulé « Pour et Contre ».
- LETROSNE. — De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt.
- LOMÉNIE (de). — Les Mirabeau. — Nouvelles études sur la Société française au XVIII^e siècle.
- LUÇAY (H. de). — Les Assemblées provinciales sous Louis XVI.
- MABLY. — Observations sur l'histoire de France.
- MAURY. — L'administration française avant 1789.
- MESNARD. — Histoire de Nîmes. Preuves.
- MIRABEAU. — Testament politique. — L'Ami des hommes. — Mémoires concernant l'utilité des Etats provinciaux.
- MONSTRELET. — Chronique. Edition Buchon. Collection des chroniques, 1826-27.
- MONTESQUIEU. — L'esprit des lois.
- MOREAU. — « Souvenirs », 2 vol. publ. 1898 et 1901.
- NECKER. — Administration des Finances. Compte-rendu au roi. — Œuvres complètes, 17 vol. in-8°, Paris, 1822.
- Ordonnances des rois de France*, 1350, t. III, 674 ; XIII, 259 ; III, 433-7 ; VII, 228 ; XVIII, 247. Art. 16.
- PAQUET. — Institutions provinciales, communales et corporations.
- PÉTION. — Avis salutaire aux français, 1788.
- RAYNAL. — Histoire du Berri depuis les temps anciens jusqu'en 1789.

- RIPERT. — Le Marquis de Mirabeau (l'Ami des hommes).
- SAINT-DENIS. — (Petite chronique des religieux de Saint-Denis). Règne de Jean-le-Bon.
- SAINT-MAUR. — Mémoire sur l'administration des corvées dans les Généralités de Guyenne.
- SAINT-PRIEST (de). — Examen des assemblées provinciales, 1787.
- SAINT-SIMON. — Mémoires (du duc de).
- SALLIER. — Les Annales françaises.
- SOULAVIE. — Mémoires du règne de Louis XVI.
- STOURN. — Les finances de l'ancien régime et de la Révolution,
- SECOUSSE. — Préface du t. III des « Ordonnances des rois de la 3^e race ».
- SERVAN. — Avis salutaires au Tiers-Etat. — Opuscles, 1788-1789.
- SÉVIGNÉ. — Lettre à M^{me} de Grignan du 5 août 1671.
- SULLY. — Economies royales de Henri-le-Grand, dans « Mémoires relatifs à l'histoire de France » de Petitot, Michaud et Poujalat.
- THOMAS (A). — Les Etats provinciaux de la France centrale sous Charles VII.
- TOCQUEVILLE. — L'ancien régime et la Révolution, liv. III, chap. VII.
- TURGOT. — Edition Dair. — Mémoires sur les municipalités à établir en France.
- VAISSETTE (Dom). — Histoire générale du Languedoc.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Les Etats provinciaux de l'ancienne France.

CHAPITRE PREMIER

FORMATION, DÉVELOPPEMENT ET PROSPÉRITÉ DES ÉTATS PROVINCIAUX DU XIV^e SIÈCLE

Causes qui déterminèrent, à la fois, la création des Etats Généraux et la formation des Etats provinciaux. — Règles constitutives : 1^o Convocation des Etats ; 2^o Composition des Etats. — Nomination des députés. — Procurations. — Mandats ou pouvoirs. — Indemnités ; 3^o Présidence des Etats et rôle des commissaires du roi ; 4^o Tenue et mode de délibération des Etats ; 5^o Attributions des Etats. — A) *Attributions d'ordre politique* : 1^o Vote de l'impôt ; 2^o Traités, levées de troupes ; 3^o Nomination des députés aux Etats généraux ; 4^o Remontrances. — B) *Attributions d'ordre administratif* : 1^o Répartition et perception de l'impôt ; 2^o Entreprise et direction des travaux publics ; 3^o Réglementation et surveillance de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. — Développement de l'instruction publique ; 4^o Administration de la province dans l'intervalle des sessions 7 à 43

CHAPITRE II

DÉCADENCE ET SUPPRESSION PROGRESSIVE DES ETATS PROVINCIAUX

Création des « Elections royales ». — Etablissement de la taille rotarière et permanente. — Institution des commissaires départis ou intendants. — Lutte ouverte du pouvoir royal contre les Etats provinciaux. — Louis XIII et Richelieu. — Louis XIV. — Suppression de la plupart des Etats provinciaux. 44 à 60

CHAPITRE III

LA QUESTION DES ÉTATS PROVINCIAUX AUX XVII^e ET XVIII^e SIÈCLES

La division administrative de la France à la fin du XVII^e siècle. — Pays d'Etats et pays d'Elections. — Mouvement créé par les publicistes en faveur du rétablissement des anciens Etats provinciaux. — Les projets de réforme. — Fénelon. — Mirabeau. — d'Argenson. — Turgot. — Letrosne 61 à 103

DEUXIÈME PARTIE

L'Assemblée provinciale du Berri sous Louis XVI
La réforme de Necker. Création, à titre d'essai, de
l'Assemblée provinciale du Berri.

Chute de Turgot, abandon de son projet et causes de cet abandon. — Le Ministère de Necker (difficultés auxquelles se heurta la nomination de Necker. — Caractère et idées du ministre. — Critiques qui lui furent adressées). — Necker et la réforme administrative. — Mémoire présenté au roi, concernant la création d'Assemblées provinciales dans les pays d'Elections (partie critique et plan). — Imperfections et timidité du projet de réalisation immédiate. — Approbation de ce projet par le Conseil du Roi et choix de la province du Berri^e comme champ d'expérience. — Causes de ce choix 105 à 124

Première Assemblée de l'Administration provinciale du Berri.

Formation de l'Assemblée. — Arrêt du 12 juillet 1778. — Liste des membres qui composaient l'Assemblée. — Ouverture de la session. — Règlement du 1^{er} novembre 1778. — Pouvoirs et attributions de l'Assemblée. — Division de l'Assemblée en quatre Bureaux ou Commissions : Règlement, Impositions, Travaux Publics, Agriculture, Commerce et Industrie. — Plan, conforme à cette division, de notre exposé des travaux de l'Assemblée 125 à 138

CHAPITRE I

RÈGLEMENT

- I. Considérations générales. — La question de la double représentation du tiers, de la délibération en commun, du vote par tête et de la vérification en commun des pouvoirs. — Critiques soulevées par le règlement du 1^{er} novembre. 139 à 143
- II. Travaux et délibérations de l'Assemblée. — Mission confiée à l'Assemblée en matière réglementaire. — Examen par l'Assemblée des divers systèmes proposés pour sa régénération. 1^{er} système : — Régénération de l'Assemblée par elle-même. 2^e système : — Renouvellement par voie d'élection. — A. Division de la province en un certain nombre d'arrondissements, élisant chacun, un certain nombre de députés. — B. Formation de trois collèges électoraux distincts : 1^o Tiers-Etat ; 2^o Noblesse ; 3^o Clergé. — Règlement établi par le bureau et adopté par l'Assemblée. — Nomination des députés. — Commissaires du roi. — Manière de traiter les affaires et d'en délibérer. — Officiers de l'Administration : — A. Procureurs. — B. Secrétaire-greffier. — C. — Commission intermédiaire 144 à 187
- Lachaze 38

CHAPITRE II

IMPÔTS

- I. Considérations générales. — Impôts dont l'Assemblée provinciale eut à s'occuper. — Taille. — Capitation. — Vingtèmes (part de la province du Berri dans chacun de ces impôts). — Traités ou douanes. — Gabelle. — Aides. — Impôts des tabacs. — Contrôle des actes. — Marque des fers 188 à 212
- II. Travaux et délibérations de l'Assemblée : 1° Examen des méthodes appliquées en 1778 pour la répartition et le recouvrement des impôts. — Inobservation des ordonnances relatives aux impôts. — Énumération des impôts que le roi confiait spécialement aux soins de l'Assemblée. — La répartition sur les contribuables des paroisses. — 1° Examen de la méthode usitée dans la Généralité du Berri. — *La Taille* : du choix des collecteurs et des inconvénients qui en résultaient. — Des obligations imposées aux collecteurs. — Des moyens propres à réformer l'administration de la taille. — *L'impôt des vingtèmes*. — Critiques. — Nécessité de deux réformes essentielles. — 2° Examen des mémoires et projets soumis au Bureau de l'impôt. — Projets : A — de M. Dupré de Saint-Maur ; B — du comte du Buat ; C — de M. Cousin. — 3° Examen des méthodes proposées pour améliorer l'impôt des biens fonds ou taille réelle. — Proposition d'appliquer à l'impôt du vingtième sur les biens-fonds celle de ces méthodes qui préconisait « la répartition de l'impôt par les contribuables ». — 4° Conclusions du Bureau de l'impôt et délibération de l'Assemblée. 212 à 271

CHAPITRE III

TRAVAUX PUBLICS

- I. Considérations générales. — Historique de la question des Travaux Publics. — Principales ordonnances qui la régissent. — Sully. — Trudaine. — Les Intendants. — La Corvée. —

- Ses origines. — Son développement. — Turgot. — Edit de février 1776. — La suppression de la Corvée. — Rétablissement par provision de la Corvée (Déclaration du 19 août 1776). — Les intendants du Berri et la Corvée. — Fonctionnement du système de la Corvée dans la province du Berri. 272 à 310
- II. Rapport du Bureau des travaux publics et délibération de l'Assemblée. — Opinion du Bureau sur la Corvée. — Mémoire de M. de Montrocher. — Examen des deux systèmes, du travail en nature et de la contribution en argent. — Projets tendant : 1° à créer un corps de pionniers ; 2° à utiliser l'armée pour le service des travaux publics. — Opinions de Saint-Simon, Mirabeau, Voltaire. — L'intervention de l'armée, de nos jours, dans les circonstances ou l'intérêt public est ou semble engagé. — Mémoire de M. de Montrocher. — Comparaison des ressources que devait donner la corvée avec celles qu'aurait données la contribution en argent. — Conclusions du mémoire de M. de Montrocher. — Délibération de l'Assemblée . . . 310 à 323

CHAPITRE IV

AGRICULTURE, COMMERCE ET INDUSTRIE

- I. Considérations générales. — Situation générale de la France au triple point de vue de l'agriculture du commerce et de l'industrie. — Situation spéciale de la province du Berri à cet égard 324 à 333
- II. Rapport du Bureau de l'Agriculture du Commerce et de l'Industrie. — Ajournement par l'Assemblée de l'étude des diverses questions étudiées par le Bureau 334
- COMMISSION INTERMÉDIAIRE de 1778. — Membres désignés par l'Assemblée pour composer la Commission. — Tache incombant à la Commission. — Obstacle apporté à la division de la province en 24 arrondissements. — Difficultés du début, hésitations de la Commission. — Lettres patentes du 9 mai 1779. — Accroissement de l'influence de la Commission. — Travaux publics. — Impôts. 333 à 337

Deuxième Assemblée de l'Administration provinciale

Convocation anticipée. — Séance d'ouverture. — Déclarations faites par l'Intendant relativement au règlement arrêté par l'Assemblée et à la demande d'abonnement des vingtièmes.	338 à 339
--	-----------

CHAPITRE I**RÈGLEMENT**

Délibérations relatives aux dépenses de l'Administration provinciale. — Proposition tendant à accorder une indemnité aux membres de l'Assemblée et de la Commission intermédiaire. — Le principe de l'indemnité parlementaire, son quantum. — Délibération relative aux frais d'Administration proprement dits. — Délibération de l'Assemblée relative au traitement des procureurs syndics, du secrétaire greffier, aux frais de greffe, etc.	340 à 342
--	-----------

CHAPITRE II**IMPÔTS**

Rapport du Bureau de l'impôt sur les commissions des tailles et délibération de l'Assemblée. — Vingtièmes. — Rapport du Bureau sur la demande d'abonnement des vingtièmes. — Gabelle, contrôle des actes, marque de fers, etc. — Ajournement indéfini des projets de réforme y relatifs	343 à 346
---	-----------

CHAPITRE III**TRAVAUX PUBLICS**

Premier rapport présenté à l'Assemblée. — Division du Bureau en deux sous-commissions, rapports de ces sous-commissions. — Corvée mixte. — Délibérations de l'Assemblée. — Maintien des anciens usages, mais latitude laissée aux communautés d'exécuter leurs tâches à leur gré. — Affectation des fonds attribués	
---	--

aux ateliers de charité et règles auxquelles cette affectation était soumise	347 à 353
COMMISSION INTERMÉDIAIRE de 1779. — Conflit. — Résistance des Elections. — Blâme infligé par Necker aux Elections. — Impôts. — Exécution de la décision de l'Assemblée relative aux vingtièmes. — Le Conseil du roi rend un arrêt portant abonnement des vingtièmes (27 novembre 1779). — Publication de cet arrêt par la Commission (6 décembre 1779). — Instruction relative à son application (28 avril 1780). — Inexécution des règles prescrites. — Nouvelles protestations des autorités rivales (Cour des aides, Intendant etc.) contre les pouvoirs conférés à la Commission. — Délibération relative au <i>moins imposé</i> . — Travaux publics. — Instruction de Necker. — Ordonnance de la Commission du 29 septembre 1779 relative à l'exécution de la corvée. — Inobservation de cette ordonnance. — Mesures de rigueur. — Arrêt du Conseil du 23 mai 1780 (Règle édictée plus tard par la loi 21 mai 1836, art. 5). — Exécution des tâches (1/3 des paroisses optent pour la prestation en argent. — Mémoire de M. Desbeauxplains. — Projet de prestation en argent. — Autre système proposé à la Commission. — Dissensions au sein de la Commission. — Questions de préséance. — Tendances décentralisatrices. — Lettre du 27 mai 1780 sollicitant l'abandon à la province des sommes qu'elle payait à l'Etat pour les ponts et chaussées. — Projet du duc de Charost relatif à la création d'une école nationale professionnelle. — Réception par le roi de la députation de l'Assemblée . . .	353 à 369

Troisième Assemblée de l'Administration provinciale du Berri.

Séance d'ouverture. — Déclarations de l'intendant relatives à l'abonnement des vingtièmes et texte de l'arrêt du 27 novembre 1779. — Déclarations relatives à l'impôt des chemins et aux divers systèmes proposés pour le transformer en une prestation en argent. — Intervention du Président de l'Assemblée. — Dons offerts à l'Administration provinciale. — Absence de projets et de délibérations concernant le règlement. — Formation de quatre bureaux ou commissions.	370 à 378
---	-----------

CHAPITRE I

IMPÔTS

Transmission à l'Assemblée du brevet de l'impôt pour 1781. — Réunion des trois impositions, taille, capitation et vingtièmes dans un même brevet. — Discussion et délibérations auxquelles elle donna lieu. — Répartition de l'impôt. — Opérations relatives aux vingtièmes. — Compte-rendu de l'arrêt du 17 juin 1780 sur les constructions et réparations des églises et presbytères. — TAILLE. — Mémoire relatif à la répartition de la capitation et de la taille personnelle. — Rejet. — Poursuites et frais de contrainte. — Substitution des « garnisaires » aux huissiers. — Résultats de cette mesure en 1781. — Choix par les communautés des préposés à la perception de la taille (arrêt du Conseil du 18 juillet 1789, — Désignation des assesseurs par voie d'élection. — LES VINGTIÈMES. — Etat des opérations y relatives. — Inertie des contribuables. — Manœuvres dirigées contre les mesures réformatrices de l'Assemblée. — Prorogation du délai accordé pour la confection des rôles. — Règle de la taxation au chef-lieu d'exploitation, maintien. — Rapport des procureurs syndics sur l'emploi des sommes que nous qualifierions aujourd'hui « fonds de concours » 379 à 387

CHAPITRE II

TRAVAUX PUBLICS

Examen des méthodes précédemment proposées pour la confection et l'entretien des routes. — 1^o Système. — Travaux distribués aux paroisses sous forme de tâches. — Discussion. — 2^o Système. — Division des travaux des routes par ateliers, et adjudication de ces travaux suivant les contributions des paroisses y affectées. — 3^o Système. — Impôt général. — Emprunts. — Conclusion. — Option du bureau pour le 2^o système. — Délibération conforme de l'Assemblée. — Fixation de la

contribution en argent et mode de répartition, examen des diverses questions y relatives. — Conclusions du Bureau. — Délibération conforme de l'Assemblée. — Mesures prises par l'Assemblée pour l'application du nouveau système. — Arrêt du 13 avril 1781 388 à 416

CHAPITRE III

AGRICULTURE, COMMERCE ET INDUSTRIE

I. Mémoire sur le commerce et les manufactures du Berri (553).
 -- Situation de la province. — Subvention par voie d'emprunts. Divers systèmes d'emprunt. — II. Mémoire sur la navigation du Berri : projet de création d'un canal. — Raisons qui militaient en faveur de cette création. — Principes suivant lesquels les travaux devaient être entrepris. — La contribution des riverains.(canal de Crapone, canal d'Arles à la mer). — Etude du projet spécial. — Renvoi du mémoire au Bureau avec avis favorable. 417 à 437
 COMMISSION INTERMÉDIAIRE. — Retraite de Necker. — Hostilité du pouvoir central contre les Assemblées provinciales. — Suppression de l'Assemblée de Moulins. — Entraves apportées à l'exercice des pouvoirs des Assemblées du Berri et de la Haute-Guyenné, protestations de ces Assemblées. — Maintien de l'arrêt du 13 avril 1781. — Mesures prises par la Commission pour son application. — Projet d'arrêt concernant la direction des routes. — Conflit entre la Commission et le personnel des ponts et chaussées. — Difficultés avec le Président de l'Election de Bourges au sujet de la contrainte par garnison. — Vœux émis par la Commission 437 à 444

Quatrième Assemblée de l'Administration provinciale du Berri.

Composition de l'Assemblée, choix de nouveaux députés 445

CHAPITRE I

RÈGLEMENT

Attitude du pouvoir royal à l'égard de l'Assemblée. — Règlement du 23 août 1783. — Délibération de l'Assemblée relative à ce règlement 446 à 452

CHAPITRE II

IMPÔTS

La taille. — Déclaration du 13 février 1780. — Etude des moyens propres à améliorer la répartition de la taille. — Systèmes pratiqués dans les autres provinces (Champagne-Limousin) paroisses abonnées et paroisses tarifées. — Déclarations des 30 décembre 1761 et 11 octobre 1762. — Généralité de Paris. — Répartition. — Evaluation des forces respectives des diverses paroisses. — Taille réelle et taille personnelle; ce qu'il fallait entendre par taille réelle dans la Généralité de Paris. — Système appliqué à la ville de Lisieux. — Comment on aurait pu l'appliquer à la province du Berri. — Système appliqué par Turgot en Haute-Guyenne, propositions du Bureau. — Evaluations du taux commun. — Questions préjudicielles. — Discussion. — Impôt des villes et impôt des campagnes. — La taxation du revenu. — Application aux villes du taux commun. — Système des classes. — Taux commun dans les pays de gabelle. — Délibération de l'Assemblée. — Biens imposables. — Déduction du passif. — Lieu où les biens devaient être imposés. — Taxation des bestiaux, de l'industrie, des fermiers etc. — Nouvelles propositions du Bureau et délibération conforme de l'Assemblée. Les vingtièmes. — Inexécution des mesures édictées par l'Assemblée. — Examen des moyens propres à activer la confection des rôles et déterminer les principaux propriétaires à faire leurs ventilations. — Décharges (surtaxes, doubles emplois, non valeurs, etc.). — Vingtième des offices et droits de la Généralité. Délibération de l'Assemblée. — Moins imposé, capitation des

nobles et privilégiés. — Contraintes* (extension du système de la garnison.) — Délibération de l'Assemblée . . . 453 à 500

CHAPITRE III

TRAVAUX PUBLICS

Commencement d'exécution des projets conçus. — Critique de l'art. 5 de l'arrêt du 13 avril 1781. — Projets nouveaux, leur utilité. — Dépenses entraînées par les travaux, frais de personnel, etc. — Affectation des ateliers de charité. — Délibération de l'Assemblée sur ces diverses questions. . . . 501 à 508

CHAPITRE IV

AGRICULTURE, COMMERCE ET INDUSTRIE

Causes de la langueur du Berri. — Prétendue nonchalance du travailleur; en réalité, découragement de celui-ci. — Productions spontanées de la province. — Vaine pâture. — Abandon des terres par leurs propriétaires. — Mauvaise éducation et inconstance des valets. — Abus des louées. — Tendance du berriçon à préférer au travail de la terre les métiers ambulants. — Communautés taisibles. — Possession d'héritages indivis. — Observation sur les blés. — Remèdes aux maux dont souffrait le Berri. — Proscription de la vaine pâture. — Suppression des louées. — Répression du vagabondage et projet de règlement. — Restriction des communautés et projet de règlement. — Autre projet concernant les possessions d'héritages par indivis. — Obligation pour les classes laborieuses de participer à certains travaux. — Proposition du Bureau. — Enquête confiée à chaque député dans son arrondissement. — Industrie et Commerce : — Fabrication et commerce des objets de laine. — Moyens de les encourager. — Ressources à exploiter dans les diverses régions de la province. — Enquête confiée aux députés dans leurs arrondissements respectifs. — Mise au concours des principales questions relatives à l'agriculture, au com-

merce et à l'industrie, titres de ces questions. — Emploi des dons volontaires. — Propositions du Bureau. — Leur adoption par l'Assemblée. — Projet de canal du Berri. — Projet du duc de Charost. — Avantages du projet: 1 ^o pour la province; 2 ^o pour les provinces voisines; 3 ^o pour la nation tout entière.	509 à 553
COMMISSION INTERMÉDIAIRE de 1783 à 1786. — Nouvelles mesures prises contre l'Administration provinciale. — Suppression de la correspondance directe de la Commission avec les Ministres. — Décision du 24 février 1784. — Règlement du 4 mai, même année. — Attribution à l'intendant de certains pouvoirs de la Commission; plaintes et protestations de la Commission. — Décision du 18 mars 1785 approuvant la délibération de l'Assemblée relativement à la répartition de la taille (recherche du taux commun).	533 à 535

Cinquième Assemblée de l'Administration provinciale du Berri.

Séance d'ouverture. — Election d'un certain nombre de députés en remplacement des membres décédés ou démissionnaires. — Importante déclaration de l'intendant. — Approbation par le roi du projet de création du canal de Berri.	536 et 537
--	------------

CHAPITRE I

IMPÔTS

La taille. — Instruction relative à la vérification des biens impossibles et des facultés personnelles. — Nécessité d'une seconde vérification. — Délibération de l'Assemblée. — La capitation. — Rapport du Bureau sur la capitation des nobles et des privilégiés, sur sa répartition et son recouvrement. — Délibération de l'Assemblée. — Les vingtièmes — Insuccès de l'Administration provinciale. — Rapport de M. de Séguiran, évêque de Nevers. — Proposition de M. de Séguiran et délibération conforme de l'Assemblée. — Approbation par l'Assemblée d'un règlement por-

tant organisation d'un corps de contrôleurs. — Texte de ce règlement	538 à 550
--	-----------

CHAPITRE II

TRAVAUX PUBLICS

Projets de routes nouvelles. — Difficultés relatives à l'achèvement de la route de Bourges à Châteauroux. — Ensemble du réseau projeté. — Considérations relatives à son achèvement. — Système de l'emprunt. — Augmentation de la taxe des paroisses éloignées des routes. — Lenteur avec laquelle les provinces voisines construisirent les tronçons de routes qui leur incombait. — Affectation d'une somme de 30 000 livres à la construction d'un pont sur le Cher. — Don par le duc de Charost d'une somme de 10.000 livres pour le même objet. . .	551 à 553
--	-----------

CHAPITRE III

AGRICULTURE COMMERCE ET INDUSTRIE

Projet tendant à modifier les lois sur la taille dans ce qu'elles avaient de préjudiciable au commerce et à l'industrie. — Etude de la situation dans laquelle se trouvaient les travailleurs sous l'ancien régime : — I. Etat de la dernière classe du peuple. — II. De la distribution locale des travailleurs. — III. Education des travailleurs. — IV. Emploi des travailleurs. — Moyens proposés pour remédier aux abus : — I. Création d'écoles. — Idées du Bureau à cet égard. — II. Universalité des ateliers de charité. — Proposition du Bureau. — Etablissement d'une « taxe » des pauvres. — Réglementation des ateliers de charité. — III. Privilèges à accorder aux nouvelles entreprises agricoles. — Traitement de faveur accordé, en matière fiscale, aux constructeurs d'immeubles agricoles. — IV. Substitution des petites fermes aux métairies. — Création d'une « caisse des propriétaires ». — Concours ouvert en 1783 ; son résultat. — Délibération de l'Assemblée relativement à certains encouragements qu'elle jugeait utile d'accorder à l'agriculture, au commerce	
--	--

et à l'industrie. — Canaux et navigation. — Rapport reprenant les considérations envisagées dans les précédents. — Déclarations optimistes. — Projet adopté par le roi. — Ressources à l'aide desquelles on ferait face aux travaux. — Direction des ouvrages. — Délibération de l'Assemblée sur ces divers objets.	554 à 577
L'Assemblée provinciale du Berri de 1786 à la Révolution. — Conclusion.	579 à 585

